



TAMPEREEN TEKNILLINEN YLIOPISTO
TAMPERE UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

RAIJA RINTALA
RAKENNUSVALVONNAN TOIMINTAPROSESSIEN
KEHITTÄMINEN MUUTTUVASSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Diplomityö

Tarkastaja: professori Matti Pentti
Tarkastaja ja aihe hyväksytty
Talouden ja rakentamisen tiedekun -
taneuvoston kokouksessa 6. huhti-
kuuta 2016

TIIVISTELMÄ

RINTALA RAIJA: Rakennusvalvonnan prosessien kehittäminen muuttuvassa toimintaympäristössä

Tampereen teknillinen yliopisto

Diplomityö, 83 sivua, 37 liitesivua

Maaliskuu 2017

Rakennustekniikan diplomi-insinöörin tutkinto-ohjelma

Pääaine: Rakennustuotanto

Tarkastaja: professori Matti Pentti

Avainsanat: rakennusvalvonta, toimintaprosessien kehittäminen, kuntayhteistyö

Valtion tavoitteena on parantaa julkisten palvelujen tehokkuutta ja laatua. Tässä yhteydessä on esitetty, että myös rakennusvalvontayksikköjen kokoa on kasvatettava tai kuntien välistä yhteistyötä on lisättävä. Ajatuksena on ollut myös, että isommat, usean viranhaltijan yksiköt voisivat paremmin seurata jatkuvasti muuttuvaa rakentamisen lainsäädäntöä ja tuottaa laadukkaita ja ennakoitavia päätöksiä.

Tässä työssä pyrittiin selvittämään, miten Sastamalan rakennusvalvonnan pienet resurssit voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisimmin oleellisimpiin tehtäviin. Työssä haluttiin selvittää haastatteluin, kyselyin ja dokumenttitutkimuksin, mikä rakennusvalvonnan toiminnassa on yhteiskunnan ja asiakkaan kannalta oleellista. Kuvaamalla ja analysoimalla rakennusvalvonnan toimintaprosessit pyrittiin sujuvoittamaan toimintaa käytännön tasolla. Lisäksi pyrittiin selvittämään, olisiko tässä prosessien parantamisessa saavutettavissa hyötyä rakennusvalvontojen alueellisella yhteistyöllä.

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella rakennusvalvonnan roolia järjestyneen rakentamisen ja kaupunkikuvan vaalimisen varmistajana pidetään yleisesti tärkeänä. Tämän katsotaan onnistuvan parhaiten tiiviissä yhteistyössä kunnan kaavoitustoimen kanssa. Toisena tärkeänä asiana pidetään rakentamisen teknisen toteutuksen viranomaisvalvontaa, mutta katselmuksista suoritettu selvitys tukee tätä käsitystä vain osittain. Odotukset rakennusvalvonnan toiminnan suuntaamisesta ovat tämän selvityksen perusteella kaksijakoiset.

Asiakkaan kokemuksen kannalta on tärkeää, että lupaprosessi on sujuva ja nopea. Asiakkaille ja heidän asiantuntijoilleen annettava ennakkoneuvonta ja ohjaus todennäköisesti sujuvoittaisi sekä lupaprosessia että hankkeen toteutusta. Viranomaisresursseja pystyttäisiin vapauttamaan ennakkoneuvontaan, jos katselmukset kohdennettaisiin tarkemmin kohteen laadun ja koon sekä hankkeessa mukana olevien kokemuksen ja ammattitaidon mukaan.

Yhteistyö yli kuntarajojen saa rakennusvalvonnan viranhaltijoilta kannatusta. Alueellista yhteistyötä voitaisiin käyttää enemmän hyödyksi myös katselmusten suorittamisessa. Poliittiset päättäjät ja paikallisesti toimivat suunnittelijat ja työnjohtajat suhtautuvat asiaan varauksellisemmin.

ABSTRACT

RINTALA, RAIJA: Developing processes at building control authority in changing operational environment
 Tampere University of Technology
 Master of Science Thesis, 83 pages, 37 Appendix pages
 March 2017
 Master's Degree Programme in Civil Engineering
 Major: Construction management
 Examiner: Professor Matti Pentti

Keywords: building control, process developing, sub-regional co-operation

The target of state authorities is to improve the efficiency and quality of public services. In this context it has also been suggested that the building control units have to be expanded or sub-regional co-operation should be increased to produce building control services efficiently. The idea has also been that bigger units with several officers could better follow the changing legislation of building activities and produce predictable decisions of high quality.

The aim of this thesis was to find out how the building control unit of Sastamala municipality could adequately allocate limited resources to essential tasks. The target was to investigate by interviews, surveys and document research what is essential to the citizens and the society in the operational model of building authority. By describing and analyzing building control unit's operational process the goal was to streamline actions on a practical level. Furthermore, one goal was to find out if there are possibilities to get advantages in sub-regional collaboration between building control units.

The results show that building control authority's role is considered important in ensuring proper building range and preservation of cityscape. This will be best organized adjacent to the municipality's city planning department. Another important official task is to control the engineering of the project. However, the research of the audits carried out only partially supports this result. The expectations of how to target the activities of building control authority seem to be clearly divided.

In terms of customer experience it is important to keep the permit process fluent and quick. Preliminary guidance to clients and their experts most likely smoothen the permit process and project implementation. It would be possible to release the official resources to this preliminary guidance if the audits on the site would be more carefully targeted according to the project size and quality and the experience and professional skills of the people who are involved in project.

Co-operation over municipal borders receive support from building control officials. Sub-regional co-operation could be more used also when performing the audits on site. However, local politicians, planners and supervisors have more reservations to this.

ALKUSANAT

Tämä diplomityö on tehty Tampereen Teknillisen Yliopiston Rakennustekniikan laitoksella professori Matti Pentin johdolla. Työstä saatuja tuloksia on tarkoitus käyttää Sastamalan kaupungin rakennusvalvonnan toiminnan kehittämiseksi siirryttäessä väistämättömästi kohti suurempia rakennusvalvontayksiköitä tai toiminnan uudelleen organisointia muulla tavoin.

Haluan kiittää professori Matti Penttiä tärkeästä ohjauksesta ja sujuvasta yhteistyöstä työn edetessä. Työnantajani Sastamalan kaupunki on puolestaan antanut käyttöni tärkeätä pohjatietoa ja mahdollistanut rakennusvalvonnan asiakkaiden ja yhteistyötahojen näkemysten kartoittamisen ja sen pohjalta tehtävän kehittämistyön suunnittelun. Tästä tuesta haluan kiittää erityisesti rakennustarkastaja Juha Henttosta, jonka antama vertaistuki ”ikäteekkarille” on ollut arvokasta. Koko rakennusvalvontatiimin tuki asiakaspalautteen keräämisessä ja iloisessa tsemppaamisessa on ollut tärkeää työn etenemiselle. Siitä haluan esittää sydämelliset kiitokset Paulalle, Tuulalle ja Askolle.

Lämpimät kiitokset kaikille rakennusvalvonnan asiakkaille ja yhteistyökumppaneille, jotka olette mahdollistaneet aineiston saamisen tähän työhön vastaamalla kyselyihin tai osallistumalla haastatteluihin. Ilman teitä tätä työtä ei olisi.

Kiitän koko perhettäni myötämielisyydestä äidin opintoja kohtaan. Työn ja opiskelun yhteensovittaminen on vaatinut kaikilta joustamista. Ehkä jonain päivänä paistan vielä niitä pulliakin kiitokseksi!

Omistan tämän työni kuitenkin Eliakselle, joka tomeruudellaan ja positiivisuudellaan on toiminut kaikkein parhaimpana innoittajana mummun rakennustekniikan lisäopinnoille. Yhdessä on koettu, että asenne ratkaisee, ikä on vain numeroita. Se kaikkein komein yhteinen Lego-linnakin on vielä rakentamatta.

Sastamalan Vammalassa, 21.3.2017

Raija Rintala

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO.....	1
2.	LÄHTÖKOHDAT JA TUTKIMUKSEN TAVOITE	3
2.1.	RAKENNUSVALVONNAN LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ.....	3
2.2.	VALTAKUNNALLISET MUUTOSTARPEET	4
2.3.	RAKENNUSVALVONNAN PAIKALLISET OLOSUHTEET	7
2.4.	KÄYTÖSSÄ OLEVAT RESURSSIT	10
2.5.	YLIKUNNALLINEN TARKASTELU	16
2.6.	TUTKIMUKSEN TAVOITE	22
3.	TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO	25
3.1.	TEOREETTINEN TAUSTA JA MENETELMIEN VALINTA	25
3.2.	AINEISTON KERÄYS JA TULOKSET	27
3.2.1.	Rakennusvalvonnan prosessien kuvaus	27
3.2.2.	Asiakaspalvelutilanteiden havainnointi	28
3.2.3.	Haastattelut	30
3.2.4.	Asiakaspalautteen keräys kuntien kotisivuilla.....	42
3.2.5.	Asiakaspalautteen keräys lupapäätöksen jälkeen	43
3.2.6.	Asiakaspalautteen keräys käyttöönottokatselmusvaiheessa.....	43
3.2.7.	Dokumenttitutkimus rakennustyön aikaisesta valvonnasta	46
3.2.8.	Dokumenttitutkimus viivästyneistä lupakäsittelyistä	56
3.2.9.	Aivoriihi rakennusvalvonnan tehtävistä.....	58
3.2.10.	Benchmarking	63
3.3.	TULOSTEN LUOTETTAVUUS	66
4.	ANALYSOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET	69
4.1.	Rakennusvalvonnan perustehtävä	69
4.2.	Resurssit	70
4.3.	Alueellisen yhteistyön mahdollisuudet	72
4.4.	Asiakaskokemus.....	73
5.	TOIMENPIDE-EHDOTUKSET	75
5.1.	Yleistä.....	75
5.2.	Alueellisen yhteistyön mahdollisuuksien hyödyntäminen	75
5.3.	Resurssien tuloksellinen käyttö ja painopisteet	76
5.4.	Asiakaskokemuksen parantaminen.....	78
5.5.	Lopuksi	79
	LÄHTEET.....	81

LIITTEET:

- LIITE 1: Rakennusvalvontojen resurssit Pirkanmaalla
- LIITE 2: Rakennusvalvonnan asiakkaiden kommentteja
- LIITE 3: Suunnittelijakeskustelujen avauskysymykset
- LIITE 4: Vastaavien työnjohtajien keskustelujen avauskysymykset
- LIITE 5: Kysymykset rakennuslautakunnan jäsenille
- LIITE 6: Kysymykset rakennusvalvonnan viranhaltijoille
- LIITE 7: Kysymykset viranhaltijoille
- LIITE 8: Luettelo haastatelluista henkilöistä
- LIITE 9: Kysymykset asiakkaille kotisivuilla
- LIITE 10: Kysymykset lupapäätöksen saaneille asiakkaille
- LIITE 11: Kysymykset asiakkaille käyttöönottovaiheessa
- LIITE 12: Webropol-kyselyn raportti, Punkalaidun
- LIITE 13: Webropol-kyselyn raportti, Sastamala
- LIITE 14: Rakennusvalvonnan toimintaprosessit
- LIITE 15: Prosessikaaviot
- LIITE 16: Aivoriihityöskentelyn aineistoa

LYHENTEET JA TERMIT

ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
<i>et al.</i>	lat. et alii, ja muut
kerros-m ²	rakennuksen kerrosala (yksikkö m ²)
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki
PLD	Punkalaidun, tässä työssä myös Punkalaitumen rakennusvalvonta
ps	pääsuunnittelija
RakMk	Suomen rakentamismääräyskokoelma
rava	rakennusvalvonta
”Sata-Pirkan RaVa”	tässä työssä esimerkialueeksi muodostettu kuvitteellinen yhteistyöalue, joka muodostuisi Huittisten, Hämeenkyrön, Punkalaitumen ja Sastamalan rakennusvalvontojen toiminta-alueesta
SLA	Sastamala, tässä työssä myös Sastamalan rakennusvalvonta
SUR	suunnittelutarveratkaisu
Tarkastelualue	tässä työssä Sastamalan ja Punkalaitumen rakennusvalvonnan yhteinen toiminta-alue
vtj	rakennustyön vastaava työnjohtaja

1. JOHDANTO

Rakennusvalvonta elää Suomessa muutoksen aikaa. Toisaalta paine julkisen sektorin kustannusten vähentämiseen on jatkuvasti kasvanut, toisaalta rakennusvalvontaan on kohdistunut erityisesti EU-lainsäädännön myötä viime vuosina monenlaisia uusia haasteita. Energiatehokkuusvaatimukset, hometalot ja hallirakennusten sortumat ovat värittäneet alalla käytävää keskustelua. Rakentamista koskevia uusia lakeja ja asetuksia sekä määräysmuutoksia on tullut näistä syistä johtuen voimaan sellaisella vauhdilla, että niitä valvovilla viranomaisilla on ollut täysi työ pysyä mukana kehityksessä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen vuonna 2013 sopima rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi sisälsi myös esityksen rakennusvalvontojen kokoamisesta suuremmiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi. Hankkeen tarkoituksena oli paitsi aikaansaada julkisen talouden säästöjä, myös lisätä rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta ja yhtenäistä toimintatapaa.

Hallitus on sen jälkeen vaihtunut ja mm. kunnat ovat edunvalvontajärjestönsä suulla esittäneet kritiikkiä rakennusvalvontojen etääntymisestä kunnan muusta päätöksenteosta, mikäli ylikunnallisiin rakennusvalvontoihin siirryttäisiin. Järjestelyjen lopullinen muoto ja toteuttamisen aikataulu ovat eläneet koko ajan, ja katsantokannasta riippuen toive tai uhka rakennusvalvontatoimen uudelleen järjestämisestä vaikuttaa kuntien rakennusvalvontojen kehittämistyöhön. Epävarmuus tulevasta rajoittaa uusien toimintamallien käyttöönottoa.

Lainsäätäjä on tarkoittanut erääksi rakennusvalvontojen tärkeimmistä tehtävistä kaavojen toteutumisen valvonnan. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä rakennusvalvonnan ja kaavoituksen välillä. Tämä on ollut myös julkisuudessa esitetty tärkein perustelu rakennusvalvontojen alueellistamisen vastustamisessa. Käytännön työssä tulee vastaan paljon haakemuksia poikkeusten saamiseksi kaavamääräyksistä. Rakennuttajien maankäytölliset tavoitteet eroavat usein kaavoittajan laatimista, myös yleistä etua vaalivista ratkaisuista. Rakennusvalvonta on tässä usein puun ja kuoren välissä paljon vartijana.

Toisaalta rakennusvalvonnoilla on myös hyvin erityyppinen tehtävä: Sen varmistaminen, että rakentaminen tapahtuu lakien, asetusten, rakentamismääräysten ja hyvän rakennustavan mukaisesti. Tavoitteena on terveellinen ja turvallinen rakennettu ympäristö. Ovatko

nämä kaksi funktiota liian kaukana toisistaan, jotta niitä voisi toteuttaa yksi ja sama organisaatio?

Tämän työn tavoitteena on löytää uusia näkökulmia käytävään keskusteluun. Konkreettisempaan tavoitteena on etsiä keinoja sujuvoittaa Sastamalan kaupungin ja Punkalaitumen kunnan rakennusvalvonnan toimintaprosesseja lakisääteisten palvelujen tuottamiseksi parhaalla mahdollisella tavalla. On huomioitava myös kunnan hallintosäännössä ja kuntayhteistyön sopimuksissa sille määrättyjen muiden tehtävien hoitaminen. Tavoitteena on myös arvioida nykyistä laajemman rakennusvalvontojen yhteistyön tuottamia mahdollisuuksia palvelujen järjestämisessä.

Tämän työn tuloksena syntyneiden toimenpide-ehdotusten ja jatkoselvitysten pohjalta organisaatiossa tehtävän kehittämistyön tavoitteena on toimintojen optimointi, asiakaskokemuksen parantaminen ja niukkojen resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen tässä jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä.

2. LÄHTÖKOHDAT JA TUTKIMUKSEN TAVOITE

2.1. RAKENNUSVALVONNAN LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

Lakiperusta kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisten toiminnalle löytyy maankäyttö- ja rakennuslaista [1], joka tuli voimaan 1.1.2000. Tämän MRL:n 1 § mukaan lain yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä.

Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Rakentamista koskevan lainsäädännön muutostahtia kuvanee hyvin se, että MRL:iin on tätä kirjoitettaessa sen 16 vuoden voimassaolon aikana tullut 37 säädösmuutosta.

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan maankäyttö- ja rakennusasetuksella [2], joka on tullut voimaan samaan aikaan uuden MRL:n kanssa. Tätä kirjoitettaessa MRA:sta löytyy 13 alkuperäiseen asetukseen tehtyä säädösmuutosta. Lakien ja asetusten lisäksi myös Suomen rakentamismääräyskokoelma [3] ohjaa suunnittelua ja rakentamista toistaiseksi. Määräyksiä ollaan parhaillaan muuttamassa asetusluontoisiksi ja niiden ohessa esitettyjä ohjeita on myöhemmin tarkoitus laatia määräyksistä erillisiksi oppaiksi.

MRL:n mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä sekä osaltaan valvoa rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa siten kuin siitä säädetään. Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii lain mukaan kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. [1]. Tarkastelualueen kunnissa rakennusvalvontaviranomaisena toimii tätä kirjoitettaessa rakennuslautakunta. Sastamalassa on kuitenkin vireillä muutos, jonka mukaan tulevien kevään 2017 kuntavaalien jälkeen rakennusvalvontaviranomaisena toimisi uusi, yhdistetty ympäristölautakunta. Tälle lautakunnalle siirtyisivät myös maankäytön asiat nykyiseltä tekniseltä lautakunnalta sekä ne ympäristöasiat, jotka jäävät kuntien hoidettaviksi maakuntahallinnon uudistuksen jälkeen.

Kunnan muiden viranomaisten osallistumisesta rakentamisen viranomaisvalvontaan sekä rakennussuunnitelmien kaupunkikuvallisen ja teknisen tarkastuksen järjestämisestä voi-

daan määrätä johtosäännöllä. Tarkastelualueen kuntien Sastamalan ja Punkalaitumen johtosäännöt [4; 5] eroavat toisistaan jonkin verran. Merkittävin ero on, että Sastamalassa lautakunta käsittelee vain erityisen poikkeavat ja kaupunkikuvallisesti merkittävät hankkeet, Punkalaitumella yli kahden asunnon asuinrakennusten ja kaikkien teollisuus- ja liikerakennusten lupapäätökset ratkaisee lautakunta. Sen sijaan maatalousrakentaminen on Punkalaitumella delegoitu rakennustarkastajan ratkaistavaksi hankkeen koosta riippumatta. Punkalaitumella on pienten kuntien tapaan delegoitu rakennustarkastajalle myös muita kuin varsinaisia rakennusvalvontaviranomaiselle kuuluvia tehtäviä, kuten esimerkiksi osoitenumeroitien ylläpito.

MRL:n mukaan rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla rakennustarkastaja. Jos tehtävien hoitamisen kannalta on tarkoituksenmukaista, kunnilla voi olla yhteinen rakennustarkastaja. Kunta voi lain mukaan myös antaa rakennusvalvontatehtävän sopimuksella toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Näin on toimittu tarkastelualueen kunnissa, sillä Punkalaidun ostaa rakennustarkastajan palvelut Sastamalan kaupungilta yhteistyösopimuksen mukaisesti.

2.2. VALTAKUNNALLISET MUUTOSTARPEET

Ympäristöministeriön toteuttamassa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa [6] joka valmistui vuonna 2013, todettiin, että rakennusvalvontatoimen yksiköiden kokoa tulee kasvattaa, jotta toiminta koko maassa olisi yhtenäisempää ja ennakoitavam-paa. Taustalla on laajasti esiin nostettu huoli siitä, että eri kuntien rakennusvalvonnan käytännöt ja säädösten tulkinnat poikkeavat toisistaan huomattavasti.

Suomessa ollaan myös melko yksimielisiä siitä, että julkisen talouden tilanne ei ole hyvä. Tilanteen parantamiseksi on tehostettava julkista palveluntuotantoa. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen vuonna 2013 sopima rakennepoliittinen ohjelma [7] talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi sisälsi myös esityksen rakennusvalvontojen kokoamisesta suuremmiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi.

Hankkeen tarkoituksena oli paitsi aikaansaada julkisen talouden säästöjä myös lisätä rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta ja yhtenäistä toimintatapaa. Ympäristöministeriön raportissa 9/2015 [8] on käsitelty silloisen kulttuuri- ja asuntonministeri Pia Viitasen asettaman työryhmän selvitystä suuremmiksi yksiköiksi koottavan rakennusvalvontatoimen vaihtoehtoisista organisointimalleista ja niiden vaikutuksista.

Selvityksessä on tarkasteltu vaihtoehtoja uusimuotoisen rakennusvalvonnan järjestämiseksi. Kunnat voisivat vapaaehtoisesti sopia rakennusvalvontayksiköiden muodostamisesta toistensa kanssa. Toisaalta kunnat voitaisiin lainsäädännöllä velvoittaa muodostamaan yhteistoiminta-alueita rakennusvalvonnan järjestämiseksi. [8].

Työryhmän selvityksen mukaan rakennusvalvonnan järjestämisessä voitaisiin jatkossa hyödyntää nykyistä laajemmin yksityisiä toimijoita rakennustyön aikaisessa viranomaisvalvonnassa ja tarkastustoiminnassa. Yksiköiden muodostamisen perusteeksi voitaisiin määritellä joko teknisen asiantuntijahenkilöstön vähimmäismäärä tai maahan muodostettavien rakennusvalvontayksiköiden kokonaislukumäärä. [8].

Rakennusvalvonnan järjestäminen kuuluu nykyisin kunnille. Eri kuntien rakennusvalvontayksiköiden välillä on tällä hetkellä suuria eroja niin asiantuntemuksen määrässä kuin säännösten tulkinnoissa ja käytännöissä. Selvityksen mukaan rakennusvalvonnan kokoamisella ylikunnallisiksi yksiköiksi on merkittäviä vaikutuksia kuntien muihin toimintoihin. Vaikutuksia on muun muassa kaavoitustoimeen ja ympäristönsuojelutoimeen etenkin silloin, kun resurssit kunnissa ovat olleet toimintojen yhteiskäytössä. [8].

Useilla alueilla uudistus voi johtaa lupamaksujen korotuksiin, koska suurempien rakennusvalvontayksiköiden on tarkoitus kattaa toimintansa menot täysimääräisesti lupamaksuilla. Sähköisen asioinnin laajempi hyödyntäminen on yksi työryhmän korostamista asioista. Lisäksi työryhmä piti tärkeänä vapaaehtoisen kuntayhteistyön ja kuntaliitosten seurauksena syntyneiden uusien rakennusvalvontayksiköiden hyvien kokemusten hyödyntämistä.

Pelkkä rakennusvalvontatoimen kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi ei riitä uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Selvityksessä korostetaankin, että rakennusvalvontatoimen järjestämistä koskevan lainsäädäntömuutoksen lisäksi tulisi muuttaa myös rakennusvalvonnan toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. [8].

Valta vaihtui eduskuntavaaleissa keväällä 2015, kun Suomen Keskusta nousi suurimmaksi puolueeksi. Pääministeri Juha Sipilän kolmen puolueen hallitus on vienyt hankkeita eteenpäin hallitusohjelmansa [9] mukaisesti. Hallituksen talouspolitiikan keskiössä ovat kilpailukyky, työllisyys ja julkinen palvelutuotanto. Hallituksen talouspolitiikka tähtää julkisen talouden velkaantumisen taittamiseen ja kestävyysvajeen kattamiseen säästöin sekä kasvua tukevin ja julkista palvelutuotantoa tehostavin toimin.

Hallitusohjelman mukaan julkista taloutta välittömästi vahvistava sopeutuskokonaisuus koostuu julkisten menojen kasvua hillitsevistä toiminnoista ja menojen uudelleenkohdennuksista niin, että toimet yhdessä vahvistavat julkista taloutta n.4 mrd. eurolla vuoteen 2019 mennessä. [9].

Hallituksen tavoitteena on ohjelmansa mukaan nostaa Suomen talous kestäväksi kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus. Hallitusohjelmansa avulla hallitus ilmoittaa vievänsä eteenpäin välttämättömiä uudistuksia viidellä painopistealueella: työllisyys- ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi ja terveys, biotalous ja puhtaat ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien

purku. Näistä viimeksimainittu on se, joka tulee eniten vaikuttamaan rakennusvalvonnan toimintaan. Lupaprosessien sujuvoittaminen on mainittu hallitusohjelmassa.

Strategiset tavoitteet konkretisoituvat hallituksen esittämässä 26 kärkihankkeessa. Lisäksi hallitus toteuttaa eläkeuudistuksen, SOTE-uudistuksen, karsii kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä uudistaa alue- ja keskushallintoa. Toimintasuunnitelma kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi julkistettiin syyskuussa 2015 ja se päivitettiin huhtikuussa 2016 [10]. Suunnitelma täsmentää hallituksen kärkihankkeiden ja tärkeimpien rakenteellisten uudistusten eli reformien aikataulut, toimenpiteet ja rahoituksen.

Hallitus on ilmoittanut tavoitteekseen vuodelle 2025, että Suomi on ottanut tuottavuusloikan julkisissa palveluissa ja yksityisellä sektorilla tarttumalla digitalisaation mahdollisuuksiin ja purkamalla turhaa sääntelyä ja byrokratiaa. Kansalaisten arkea, yritystoimintaa, maataloutta, investointeja, rakentamista, tervettä kilpailua ja vapaaehtoistoimintaa on helpotettu merkittävästi turhaa sääntelyä purkamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla. [9].

Hallituksen linjauksen tarkentamiseksi ja itsehallintoalueille siirrettävien tehtävien tarkempaa määrittelyä ja siirtojen toteuttamisen alustavaa valmistelua varten valtiovarainministeriö asetti toimikaudelle 8.12.2015 – 15.2.2016 työryhmän, jonka vetäjänä toimi hallitusneuvos Lauri Tarasti. Tavoitteena oli selvittää hallituksen linjausta yksityiskohdaisemmin ne valtion aluehallinnon tehtävät, jotka siirrettäisiin perustettaville itsehallintoalueille ja arvioida onko näissä mahdollisesti kokonaan tai osittain kunnille siirrettävissä olevia tehtäviä sekä kartoittaa näiden tehtävien hoitamiseen käytetyt resurssit (henkilötyövuodet ja määrä). Tämän työryhmän raportin [11] mukaan myös rakennusvalvonnan järjestämisvastuu siirtyisi maakuntiin.

Selvitystyöryhmän raportin jälkeen on kuitenkin syntynyt poliittista keskustelua, jossa rakennusvalvonnan siirtyminen kauemmaksi kunnille jäävästä kaavoitustoimesta on koettu huonoksi vaihtoehdoksi. Kunnissa ilmeisesti nähdään rakennusvalvontatoimi myös osana kunnan strategian toteuttamisen keinoja eikä siksi katsota hyvällä päätöksenteon siirtymistä kauemmaksi kuntapäätäjistä. Tämä näkökanta tuli selvästi esille myös tämän tutkimuksen yhteydessä tehdyissä paikallispoliitikoiden haastatteluissa.

Kuntaliitto on tehnyt vuonna 2015 julkaistun selvityksen rakennusvalvontojen mahdollisen alueellistamisen hyödyistä ja haitoista [12]. Selvityksessä on tultu johtopäätökseen, että suuri osa alueellistamiselta odotetuista hyödyistä olisi saavutettavissa myös kuntien vapaaehtoiseen toimintaan pohjautuen, eikä rakennusvalvontoja olisi syytä lainsäädännöllä pakottaa yhteistoiminta-alueisiin. Kuntaliitto on jo vuonna 2008 tehnyt selvityksen [13] tällaisen vapaaehtoisen kuntayhteistyön kokemuksista rakennusvalvonnan lakisääteisten palvelujen järjestämisessä.

Selvityksessä on haastateltu 5 eri vapaaehtoisen yhteistyöalueen kuntien luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita heidän kokemuksistaan rakennusvalvontapalveluiden järjestämisestä yhteistyössä naapurikuntien kanssa. Positiivisena kokemuksena haastatteluissa tuotiin esille suuremman asiantuntijayksikön edut palvelujen käytännön järjestelyissä, lupakäsittelyn ammattimaisuudessa sekä työn mielekkyydessä ja houkuttelevuudessa. Negatiivisena asiana tuotiin esiin riski viranomaistoiminnan etääntymisestä kunnan muusta hallinnosta ja yhdistettyjen lautakuntien työskentelytehon lasku.

Kuntaliitto on laatinut kuntien edunvalvonnan taustaksi muistion [14], jossa tuodaan esiin näkökulmia ympäristöön, terveydensuojeluun ja rakentamiseen liittyvien tehtävien merkityksestä kuntien maankäytön tukena ja elinvoiman edistäjänä. Kuntaliiton mukaan kyseisillä toimialoilla on merkittävä rooli kunnan maankäytössä, kestävän yhdyskuntarakenteen ja terveellisen elinympäristön turvaamisessa sekä ilmastomuutokseen vastaamisessa.

Muistiossa todetaan, että ”rakennusvalvonnan kehittäminen kunnallisena viranomaistointana tulee perustua kuntien omiin päätöksiin. Rakennusvalvonnan resurssien turvaaminen esim. vaativissa hankkeissa on tarvittaessa mahdollista kuntayhteistyöllä ja turvautumalla kunnan muihin viranomaisiin. Maksutulojen lisäämistä (kate nyt jo keskimäärin jopa 70-80%) voidaan lisätä informaatio-ohjauksella. Sähköiset asiointipalvelut on mahdollista ottaa käyttöön myös pienemmissä kunnissa. Jos rakennusvalvonta siirrettäisiin itsehallintoalueille, tarkoittaisi se, että rakennusvalvonnan toimivalta ja tehtävät tulisi arvioida kokonaan uudelleen lainsäädännössä”. [14].

Niinpä viimeisimmässä, keväällä 2016 julkistetussa hallituksen linjauksessa [15] maakunnille siirrettävistä tehtävistä rakennusvalvontatehtävät esitetään siirrettäväksi maakunnille vain, mikäli maakunnan kaikki kunnat yhteisesti näin sopivat.

Tätä kirjoitettaessa marraskuussa 2016 ei Ympäristöministeriön edustajan Pekka Lukkarisen mukaan ole näköpiirissä mitään lainsäädännöllisiä toimia, joilla velvoitettaisiin kunnat keskinäiseen yhteistyöhön rakennusvalvontaviranomaisen tehtävien hoidossa.

Sen sijaan etsitään erilaisia ajatuksia siitä, miten kuntia voitaisiin houkutella laajempaan vapaaehtoiseen yhteistyöhön rakennusvalvontojen osalta ja miten digitalisaatiota voitaisiin hyödyntää tällä hallinnon osa-alueella. Hänen mukaansa esimerkiksi sähköisen luvanhaun lisääntyminen kunnissa mahdollistaisi palvelujen oston naapurikunnilta lupaharkintaan liittyvissä erityisosaamista vaativissa kysymyksissä.

2.3. RAKENNUSVALVONNAN PAIKALLISET OLOSUHTEET

Sastamalan kaupunki sijaitsee Lounais-Pirkanmaalla ja sen asukasluku oli Väestörekisterikeskuksen tietojen mukaan vuoden 2015 lopussa 25241 henkilöä ja naapurikunta

Punkalaitumen 3054. [16]. Kuntien välillä on tehty sopimus, jonka mukaan Sastamala myy rakennustarkastajan palvelut Punkalaitumen kunnalle. Näin syntyneellä rakennusvalvonnan toiminta-alueella on asukkaita noin 28 000, alueen koko on 1895 km² ja asukastiheys näin ollen noin 15 asukasta neliökilometrille.

Toiminta-alue on maantieteellisesti varsin laaja ja kaupungin keskustaa ja aiempien liitoskuntien (Karkku, Keikyä, Kiikka, Suodenniemi, Kiikoinen ja Mouhijärvi) sekä Punkalaitumen kunnan pienehköjä keskuksia lukuun ottamatta pääosin harvaanasuttua maaseutua. Matka toiminta-alueen pohjoisimmalta kolkalta Sastamalan Peräkunnasta Punkalaitumen Metsäkulmalle on linnuntietäkin yli 80 km.

Tarkastelualueen rakennusvalvonnan kuluista on vuoden 2015 tilinpäätöksen mukaan katettu 47 % kerätyillä lupamaksuilla. Erillisinä tarkasteltuna Sastamalan luku on 51 % ja Punkalaitumen 24 %. Toimintaa katetaan siis merkittävästi verovaroin.

Rakennusvalvonnan omien tilastojen mukaan toiminta-alueelle on vuoden 2016 aikana myönnetty 233 rakennuslupaa, 177 toimenpidelupaa sekä 36 muuta rakennusvalvontaviranomaisen tekemää lupapäätöstä. Taulukossa 2.1 esitetään edellisten vuosien uudisrakentamisen lupapäätökset rakennustyypeittäin jaoteltuna. Toimenpide- ja maisematyöluvat sekä rakennuslupaa vaatineet muutostyöt ja purkuluvat esitetään omana lukunaan erittelemättä niitä tyypeittäin.

Taulukko 2.1 Sastamalan ja Punkalaitumen rakennusvalvonnan toiminta-alueen myönnetyt rakennusluvut rakennustyypeittäin sekä muut lupapäätökset 2013 -2015

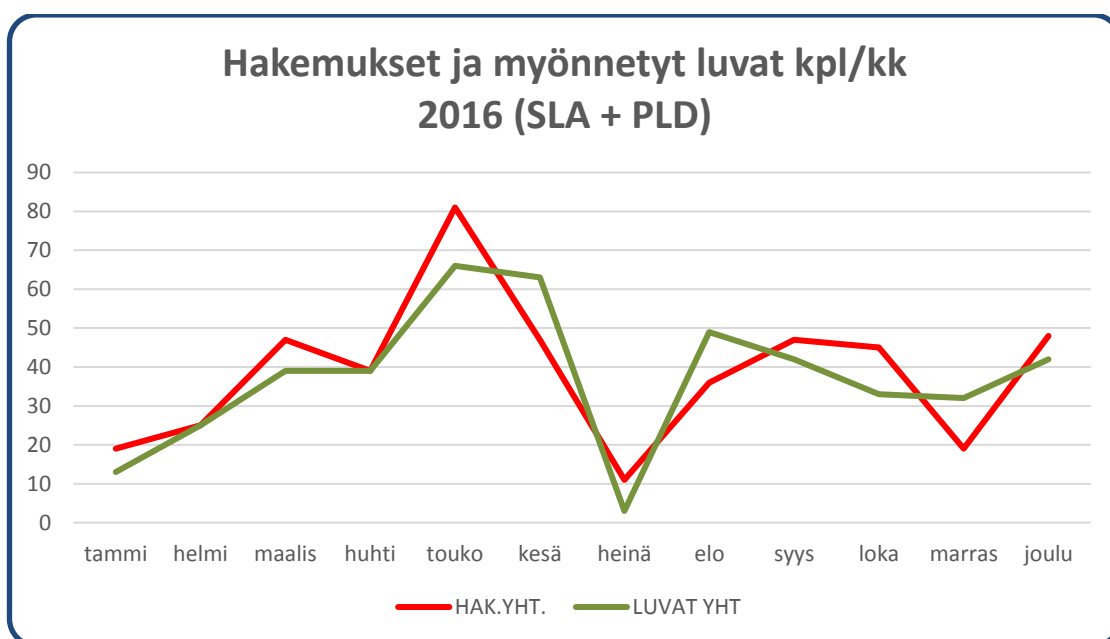
	2013	2014	2015
Omakotitalot	26	22	18
Loma-asunnot	22	14	18
Rivitalot	1	4	2
Kerrostalot	1	1	1
Talousrakennukset ja saunat	114	74	67
Liike- ja teollisuusrakennukset	6	6	4
Maatalouden rakennukset	16	18	8
Muut rakennukset	95	122	114
Muut lupapäätökset	239	278	253
Kaikki lupapäätökset yht.	520	539	485

On syytä huomioida, että kappalemääräisesti tarkasteltuna lupapäätöksistä suuren osan muodostavat erilaiset sinänsä vähäisten toimenpiteiden luvat. Taulukosta 2.1 käy ilmi, että toimenpide-, purku- ja maisematyöluvat muodostavat tarkastelujaksolla puolet kaikista käsitellyistä lupahakemuksista.

Lupakäsittelyn vaatima aika ei tutkimuksen tekijän virkakokemuksen mukaan riipu juurikaan lupatyypistä, vaan enemmänkin lupahakemuksen, suunnitelmien ja liitteiden laadusta ja hankkeen sijaintiin liittyvistä selvityksistä. Pienissä hankkeissa näiden asioiden selvittelyyn kuluu lupakäsittelijöiden mukaan suhteellisesti enemmän aikaa kuin isommissa hankkeissa, joissa luvan hakijalla on usein ammattilainen asiamiehenään hakuprosessissa ja hakemuksen liitteet ja suunnitelmat asianmukaiset.

Tämän takia lupakäsittelyn resurssien arvioinnissa voidaan käyttää tunnuslukua, joka saadaan laskemalla käsiteltyjen lupahakemusten määrä käsittelijää kohti. Tarkasteluaikana 2013 – 2015 on yhden lupakäsittelijän käsiteltävänä ollut keskimäärin 257 lupahakemusta vuodessa.

Rakennusvalvontaan toimitettavien lupahakemusten määrä on voimakkaasti sesonkiluonteista. Lupien käsittely painottuu touko- ja kesäkuulle. Kunnanvirastojen sulkuajan jälkeen elo- ja syyskuussa käsitellään vielä merkittävä määrä hakemuksia. Kaaviossa 1 esitetään rakentamisen lupien määrät vuodelta 2016 jaoteltuna kuukausille.



Kaavio 1. Sastamalan ja Punkalaitumen rakennusvalvonnan lupamäärät kuukausittain

Rakennusluvassa määrätään aloituskokouksesta ja työn aikana pidettävistä katselmuksista. Kaikkiin rakennusluvan alaisiin hankkeisiin määrätään vähintään loppukatselmus. Kaikkiin vaativuusluokaltaan tavanomaisiin tai sitä vaativampiin kohteisiin määrätään rakennekatselmus, mikäli rakenteet eivät esimerkiksi eristämättömissä rakennuksissa jää riittävästi näkyviin vasta käyttöönottokatselmuksella tarkistettaviksi. Pohjakatselmuksia määrätään kohteen sijainnista ja laadusta riippuen joihinkin hankkeisiin. Hormi- ja raudoituskatselmusten määräämisestä on kokonaan luovuttu.

2.4. KÄYTÖSSÄ OLEVAT RESURSSIT

Sastamalan rakennusvalvonnassa työskentelee 5 kokopäiväistä työntekijää: rakennustarkastaja, tarkastusinsinööri, kaksi palvelusihteeriä sekä tämän kirjoittaja, lupainsinööri, joka toimii kuntayhteistyösopimuksen mukaisesti myös Punkalaitumen rakennustarkastajana. Lisäksi palveluksessa on osa-aikaisesti työskentelevä henkilö, joka keskittyy määräjän rakennusvalvonnan arkiston selvittämiseen ja järjestämiseen.

Molemmissa kunnissa rakentamisen lupia voi hakea myös sähköisesti Lupapiste.fi –palvelun kautta. Sastamalan alueella palvelu otettiin käyttöön vuonna 2014 ja Punkalaitumella vuonna 2016. Sastamalan alueen lupahakemuksista edelleen noin kolmannes tulee perinteisenä paperihakuna ja Punkalaitumella sähköisiä hakemuksia on tullut tätä kirjoitettaessa vasta muutama. Sähköisten hakemusten osuus on kuitenkin käsittelijöiden mukaan lisääntynyt koko ajan.

Rakennusluvassa määrätyt aloituskokoukset ja katselmukset, jotka on pidettävä hankkeen edistymisen mukaan, tekee Sastamalassa pääsääntöisesti tarkastusinsinööri ja Punkalaitumella rakennustarkastaja. Sijainnin merkitsemiset ja sijaintikatselmukset suorittaa mitausosasto ja ne on jätetty kokonaan tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

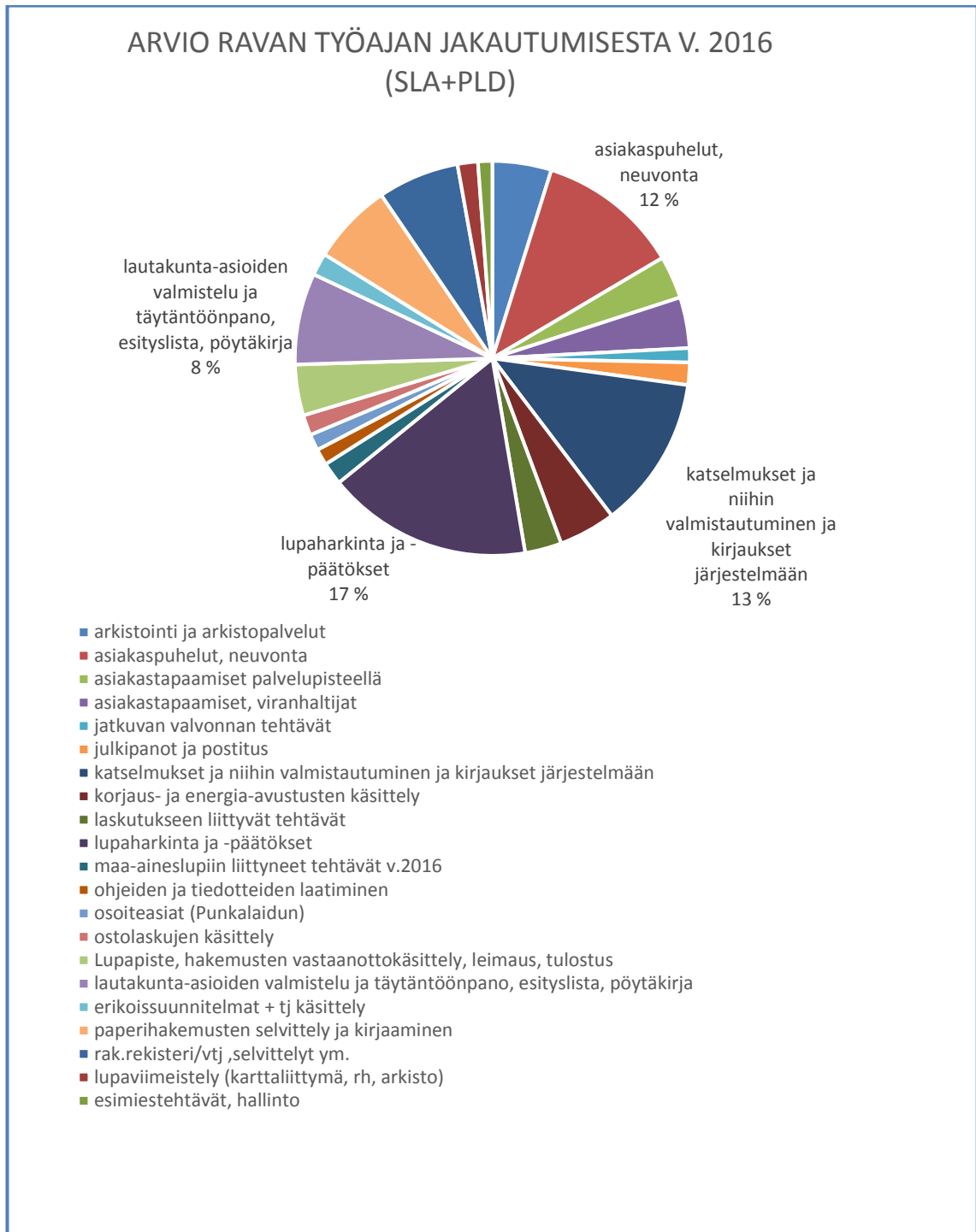
Sastamalan rakennusvalvonnassa on tapahtunut mm. eläköitymisten takia toiminnan kannalta merkittäviä henkilövaihdoksia vuosien 2013 ja 2014 aikana. Lyhyen ajanjakson aikana paljon kokenutta henkilöstöä on lähes yhtäaikaisesti poistunut palveluksesta. Heidän osaamisensa ja hiljaisen tietonsa siirtämiseen seuraajille on ollut aikataulu- ja kustannussyistä hyvin rajalliset mahdollisuudet. Henkilöstön vaihtuminen on aiheuttanut myös merkittäviä toimintatapojen muutoksia, jotka ovat saaneet asiakkaiden ja heidän asiantuntijoidensa keskuudessa osittain ristiriitaisen vastaanoton.

Osa nykyisestä henkilöstöstä on toiminut aiempien liitoskuntien palveluksessa tuoden mukanaan arvokasta kokemusta rakennusvalvonnan toiminnasta, osa uusista on aloittanut virkamiehenä lähes puhtaalta pöydältä. Eri lähtökohdista tulevan henkilöstön toimintata-

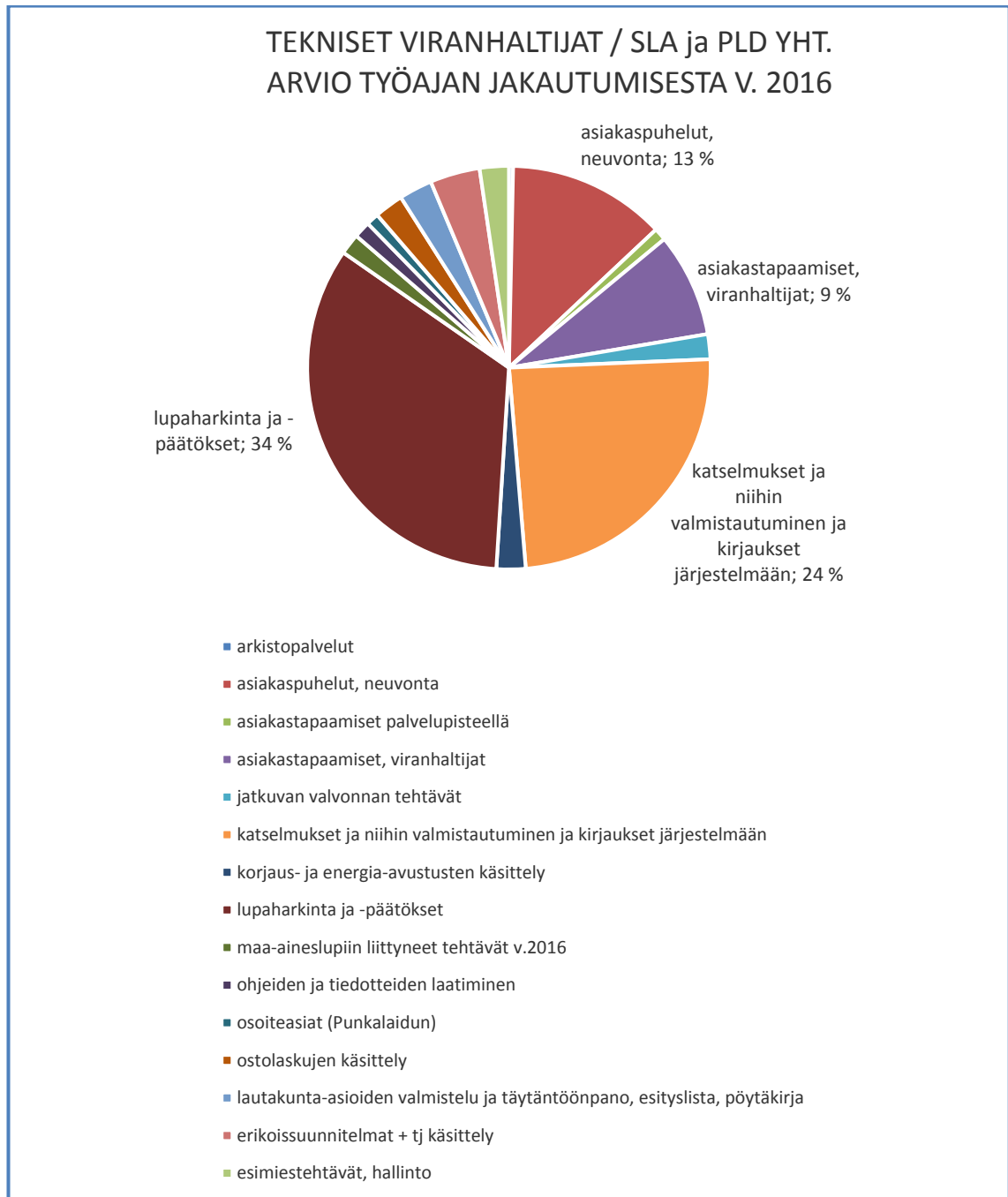
pojen ja toimintaympäristön vaatimusten yhteensovittaminen sekä niukentuneiden resurssien tehokas käyttö vaativat prosessin kehittämistä, mihin tämä diplomityö pyrkii osaltaan löytämään ratkaisuehdotuksia.

Rakennusvalvonnan henkilöstöresurssien käyttö on seuraavassa arvioitu vuoden 2016 tilanteen perusteella. Koko tarkastelualueen rakennusvalvonnan henkilöstö arvioi itse erityyppisiin tehtäviin käyttämänsä työajan osuuden ja tiedot koottiin yhteiseen tilastoon, jonka perusteella laadittiin kaaviossa 2 esitetty diagrammi. Kaaviossa 3 on esitetty arvion perusteella laadittu diagrammi rakennusvalvonnan teknisen henkilöstön työajan jakautumisesta vuonna 2016.

Koska mitään kirjauksia työajan jakautumisesta ei ole pidetty, ovat luvut arvioita. Niitä on kuitenkin tarkasteltu ristiin vertaamalla työsuoritteiden määrään ja niiden keskimäärin vaatimaan työpanokseen.



Kaavio 2. Rakennusvalvonnan koko henkilöstön työajan jakautuminen v. 2016



Kaavio 3. Rakennusvalvonnan teknisen henkilöstön työajan jakautuminen v. 2016

Valtiovarainministeriön hanke rakennusvalvontojen kokoamiseksi suuremmiksi ylikunnallisiksi yksiköiksi on vaatinut erilaisia selvityksiä olemassa olevista resursseista. Yksi näistä koskee Pirkanmaan kuntien rakennusvalvontojen resursseja. Selvitys on koottu maakuntahallinnon uudistamiseen liittyen Pirkanmaan aluehallintoryhmän rakennusvalvonnan alatyöryhmän toimesta ja se esitetään kokonaisuudessaan liitteessä 1.

Kyseisessä selvityksessä on esitetty vertailuluvut rakennusvalvontojen henkilöstömäärästä suhteutettuna kunnan väkilukuun. Henkilöstömäärää on tarkasteltu jaoteltuna toimistohenkilöstöön ja tekniseen henkilöstöön. Vertailuluku on saatu laskemalla henkilöstömäärä kunnan 5000 asukasta kohti.

Kunnan koko ja yhdyskunta- ja elinkeinorakenne vaikuttavat merkittävästi rakennusvalvonnalle kuuluvien tehtävien laatuun ja määrään sekä toimintojen järjestämiseen. Tämän takia vertailua kuntien kesken kannattaa tehdä vain suunnilleen saman kokoisten kuntien tai toiminta-alueiden välillä. Tällöin myös rakentamisen laadun vaikutus tarvittaviin resursseihin selittää vähemmän kuntien välisiä eroja.

Kun otamme henkilöstöresursseja koskevaan tarkasteluun Pirkanmaan maakunnasta ne 5 kuntaa, joiden asukasmäärä on alle 5 000, sijoittuu Punkalaitumen rakennusvalvonta sekä teknisen henkilöstön että koko henkilöstön vertailuluvultaan ryhmän pienimmäksi. Tarkemmat luvut vakituisen henkilöstön määrästä on esitetty taulukossa 2.2.

Taulukko 2.2 Henkilöstöresurssit Pirkanmaan alle 5 000 asukkaan kuntien rakennusvalvonnoissa maaliskuussa 2016

Kunta	Asukkaita 3/2016	Toimisto- ja tekninen henkilöstö yht.	Tekninen henkilöstö	Vertailuluku hlöä/5000 as.	Vertailuluku tekninen henkilöstö / 5000 as.
Juupajoki	2001	0,65	0,4	1,62	1,00
Punkalaidun	3061	0,8	0,4	1,31	0,65
Ruovesi	4626	2	1	2,16	1,08
Urpjala	4925	1,5	1	1,83	1,02
Vesilahti	4481	2	1,5	2,23	1,67

Lähde: Pirkanmaan aluehallintoyöryhmän alatyöryhmä (Liite 1)

Jos otamme tarkasteluun Pirkanmaan maakunnasta ne 5 kuntaa, joiden asukasmäärä on 20 000 – 30 000, sijoittuu Sastamalan rakennusvalvonta teknisen henkilöstön vertailuluvultaan ryhmän toiseksi niukimmaksi yhdessä Lempäälän rakennusvalvonnan kanssa. Vertailtaessa rakennusvalvonnan koko henkilöstön määrää, saadaan henkilöstöresursseiksi 0,91 henkilöä 5 000 asukasta kohden, mikä on vertailuryhmän pienin. Tarkasteltavaan ryhmään kuuluvat Sastamalan rakennusvalvonnan lisäksi Akaan, Lempäälän, Pirkalan ja Valkeakosken yksiköt.

Koska Punkalaitumen ja Sastamalan rakennusvalvonnat käyttävät osin samoja henkilöresursseja, on paikallaan tarkastella myös tämän toiminta-alueen vertailulukuja suhteessa vastaavan kokoisiin toiminta-alueisiin. Vertailuluvut on esitetty taulukon 2.3 lopussa.

Taulukko 2.3 Henkilöstöresurssit Pirkanmaan 20 000 – 30 000 asukkaan kuntien rakennusvalvonnoissa maaliskuussa 2016

	Asukkaita 3/2016	Toimisto- ja tekninen henkilöstö yht.	Tekninen henkilöstö	Vertailuluku hlöä / 5000 as.	Vertailuluku tekninen henkilöstö / 5000 as.
Akaa	17054	3,6	1,6	1,06	0,47
Lempäälä	22555	4,43	2,33	0,98	0,52
Pirkkala	18985	5	3	1,32	0,79
Sastamala	25158	4,6	2,6	0,91	0,52
Valkeakoski	21316	4,5	2,5	1,06	0,59
Sastamala ja Punkalaidun yht.	28219	5,4	3	0,96	0,53

Lähde: Pirkanmaan aluehallintoyöryhmän alatyöryhmä (Liite 1)

Näin tarkastellen vertailuluvut paranevat hiukan, mutta eivät oleellisesti muuta sijoitusta vertailuryhmässään. Tarkastelussa on huomioitava, että toimittaessa kahden kunnan alueella viranomaistyöskentelyyn tulee lisähaastetta, koska kuntien toimintatavat, hallintosäännöt ja rakennusjärjestykset poikkeavat toisistaan. Pienemmässä kunnassa myös muut teknisen sektorin resurssit ovat pienemmät, jolloin rakennustarkastajan tehtäväkenttä muodostuu tavanomaista laajemmaksi.

Tämä edellä mainittu ja ostopalvelusopimuksen luonne, jossa toinen kunta myy palveluita ja toinen ostaa, ovat kirjoittajan kokemuksen mukaan hankaloittaneet toimintaprosessien virtaviivaistamista ja töiden järjestelyä sujuvaksi.

2.5. YLIKUNNALLINEN TARKASTELU

Mitä ylikunnallisuus voisi tarkoittaa alueellisesti Sastamalan ja Punkalaitumen rakennusvalvontojen tapauksessa? Tässä työssä asiaa tarkastellaan kuvitteellisen yhteistyöalueen pohjalta. Minkälaisiksi alueet muodostuvat tai muodostetaanko niitä lainkaan, määräytyy tulevasta lainsäädännöstä ja poliittisesta päätöksenteosta valtakunnan tasolla ja kunnallisesti.

Esimerkkialue on muodostettu helpottamaan alueen muodostamisen perusteiden tarkastelua ja vaikutusten arviointia. Tarkastelun kannalta ei ole erityistä merkitystä sillä, perustuvatko muodostettavat alueet vapaaehtoiseen vai lainsäädännöstä tulevan pakon sanelemaan yhteistyöhön.

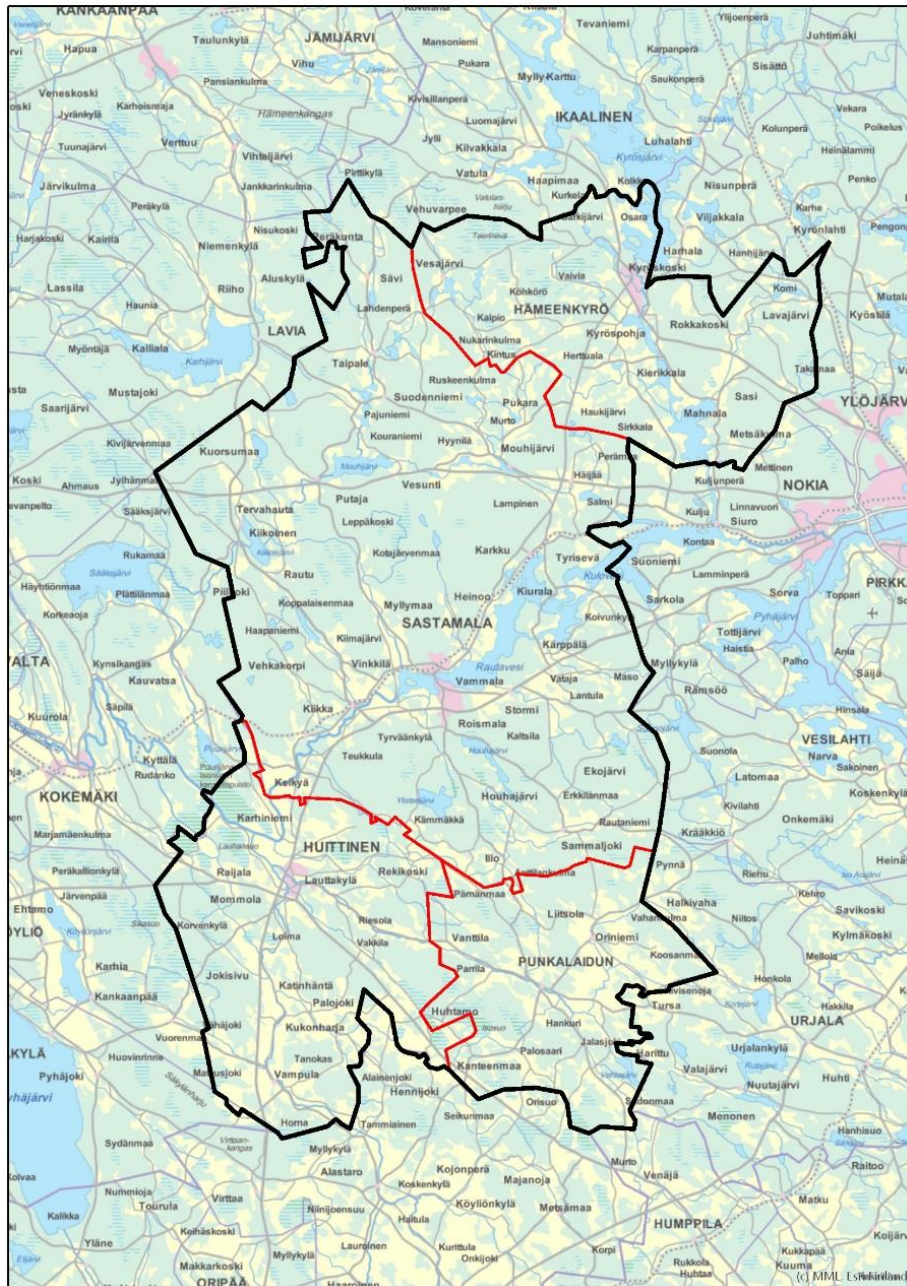
Ympäristöministeriön raportissa 9/2015 [8] uusimuotoisesta rakennusvalvontatoimesta alueellisen yksikön sopivaksi mitoituspohjaksi esitetään erilaisia vaihtoehtoja ja tarkastellaan niiden vaikutusta kokonaisuuteen sekä valtakunnan tasolla että paikallisesti.

Yhtenä tarkasteluvaihtoehtona esitetään aluetta, jossa olisi vähintään 6 rakennusvalvonnan teknistä asiantuntijaa. Kuuden asiantuntijan yksikkömuoto vahvistaisi ja yhtenäistäisi rakennusvalvontatoimen asiantuntemusta, resursointia ja toimintaa. Raportin mukaan asiantuntijat voisivat suuremmissa yksiköissä erikoistua ja suuremman rakentamisen volyymin vuoksi myös ylläpitää ja käyttää erityisosaamistaan. Kuuden teknisen henkilön ryhmässä myös sijaisuuksia olisi helpompi järjestellä. [8]. Käytännön kokemuksiin perustuen tämä vaikuttaisi oikealta päätelmältä.

Tämän tutkimuksen tekijän oman virkakokemuksen sekä kollegoiden haastattelujen mukaan rakennusvalvonnalle tulevien tehtävien ja luvitettavien hankkeiden laatu on voimakkaasti sidoksissa alueen kunta- ja elinkeinorakenteeseen. Yhteistyöalueita muodostettaessa suurimmat synergiahyödyt olisivat saavutettavissa rakenteeltaan ja olosuhteiltaan saman tyyppisten alueiden rakennusvalvontojen yhteistyöllä.

Yhteistyömahdollisuuksien arvioimiseksi sopiva esimerkkialue muodostuisi kuntien Sastamala, Punkalaidun, Hämeenkyrö ja Huittinen muodostamasta maaseutuvaltaisesta alueesta. Tämä kuvitteellinen toiminta-alue nimetään tässä työssä ”Sata-Pirkan Ravaksi”. Huittinen kuuluu Satakunnan maakuntaan, kaikki muut Pirkanmaahan.

Haastatteluissa on tullut esiin, että Huittinen on tällä hetkellä suuntaamassa rakennusvalvonnan yhteistyötä Kokemäen kaupungin suuntaan ja Hämeenkyrössä katsellaan ilmeisesti ainakin Ylöjärven suuntaan. Tutkimuksen tekijän tiedossa ei ole mitään rakennusvalvontaan liittyvää yhteistyöhanketta esimerkkikuntien välillä. Alue on myös tarkoituksella valittu nykyiset hallintorajat ylittäväksi, jotta alue ymmärrettäisiin oikein eli vain tutkimuksen tarkasteluysiköksi.



Karttopohja: Maanmittauslaitos / rajat Maanmittauslaitoksen kuntarajat 2016-aineistoa.

Kaavio 3. Esimerkkialue ”Sata-Pirkan RaVan” toiminta-alue

Tilastokeskuksen vuodenvaihteen 2015 - 2016 tilastojen mukaan Sata-Pirkan RaVan alueella asuu 49 348 henkilöä. Hämeenkyrö on ollut vuonna 2015 lievästi muuttovoittoinen ja Sastamala, Punkalaidun ja Huittinen lievästi muuttotappiollisia kuntia. [16].

Teknisen henkilöstön määrä rakennusvalvonnassa on kuntien kotisivujen ja puhelinhaastattelujen mukaan 6. Näiden lukujen valossa alue sopii hyvin tarkastelualueeksi. Myös elinkeinorakenne on kyseisissä kunnissa saman tyyppinen.

Ainoa selkeä ero on alkutuotannon vielä muita suurempi merkitys Punkalaitumen työsäkäyntitilastossa ja vastaavasti palvelun työpaikkojen vähäisempi osuus. Tässä tarkastelussa asialla ei ole suurta merkitystä, sillä kunta edustaa väestömäärältään vain 6 % koko alueen väestöstä ja muiden tarkastelukuntien sisältä löytyy vastaavia alueita. Elinkeinoin, työpaikkoihin ja asumiseen liittyvää Tilastokeskuksen julkaisemaa tietoa vuodelta 2014 on esitetty taulukossa 2.4.[16].

Taulukko 2.4 Työpaikat ja asumismuodot ”Sata-Pirkan RaVan” alueen kunnissa 2014

	Alku- tuotanto %	Jalostus %	Palvelut %	Taajamissa asuvien osuus %	Rivi- ja pien- taloasumisen osuus %
Sastamala	8	26	64	68	76
Punkalaidun	26	23	49	42	92
Hämeenkyrö	10	27	61	60	84
Huittinen	11	27	61	70	80

Taulukossa 2.5 on esitetty tarkastelukuntien rakentamisen lupamäärät vuodelta 2015 perustuen kuntien käyttämien rakennusvalvonnan ohjelmistojen keräämiin tilastoihin, jotka on saatu tiedoksi haastattelujen yhteydessä. Rakennusluvista on uudisrakentamisen lisäksi mukana laajennus- ja muutostyöt. Muihin rakentamisen lupiin on otettu mukaan toimenpide-, maisematyö- ja purkamisluvat.

Taulukko 2.5 Myönnetty rakentamisen luvat ”Sata-Pirkan RaVan” alueella v. 2015

	Rakennusluvut	Muut rakentamisen luvat	Yhteensä
Huittinen	119	46	165
Hämeenkyrö	85	61	146
Punkalaidun	28	8	36
Sastamala	204	245	449
”Sata-Pirkan RaVa”	436	360	796

”Sata-Pirkan RaVan” alueella on vuonna 2015 tehty 130 lupapäätöstä teknistä henkilöä kohti. Vastaava luku vuodelta 2016 oli tätä kirjoitettaessa saatavissa vain Sastamalan ja Punkalaitumen yhteiseltä toiminta-alueelta ja se oli 149 lupapäätöstä teknistä henkilöä ja 224 lupakäsittelijää kohti.

Historiallisen vertailun vuoksi voidaan todeta, että Launosen diplomityössä [17] esitetään koko Suomen kaupunkien rakennusvalvontoja koskeva tieto, jonka mukaan vuonna 1992 myönnettiin keskimäärin 105 lupaa rakennusvalvonnan teknistä henkilöä kohti. Toimintaympäristö ja erityisesti rakennuslainsäädäntö on ollut 1990-luvulla erilainen, mutta luvut antavat viitteitä siitä, että rakennusvalvontaviranomaisen toiminta painottuu nykyisin lupapäätöksiin, todennäköisesti osin viranomaiskatselmusten kustannuksella. Rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuuta rakennustyön suorituksessa on nykyllä lainsäädännössä korostettu ja katselmuksista ainoastaan loppukatselmus on pakollinen.

Ympäristöministeriö teettämän selvityksen [8] mukaan alueellisten isompien rakennusvalvontayksiköiden etuna olisi, että eri ammattiryhmistä koostuvat yksiköt kykenisivät tarjoamaan monipuolisempaa ammatillista osaamista ja palvelua asiakkaille. Ne myös kykenisivät erikoistumaan ja hankkimaan erityisosaamista.

Selvityksen mukaan suuremmilla yksiköillä olisi riittävät resurssit seuraamaan jatkuvia säädösmuutoksia, kehittämään toimintaansa sekä yhdenmukaistamaan käytäntöjään ja tulkintojaan. Rakennusvalvonnan toiminnan ennakoitavuus paranisi ja asiakkaiden kohdeltu tasapuolisuusi. Edelleen niiden avulla voisi tehostaa toimintaa ja nopeuttaa lupaprosesseja. Rakennusvalvonnan suurempi yksikkökoko mahdollistaisi selvityksen mukaan myös yhtenäisten prosessien ja sähköisen asioinnin käyttöönoton ja kehittämisen, mitä kautta olisi mahdollista saada kustannussäästöjä. [8].

Miten tämä toteutuisi Sata-Pirkan rakennusvalvonnan alueella?

”Sata-Pirkan RaVan” alueella on vuoden 2016 tilanteessa 6 teknisen koulutuksen saanutta henkilöä hoitamassa kokopäiväisesti rakennusvalvonta-asioita. Lisäksi yksi tekninen viranhaltija käyttää noin 10 % työajastaan rakennusvalvonnan tehtäviin. Teknisessä henkilöstössä on 2 rakennusarkkitehtia, 1 rakennustekniikan diplomi-insinööri ja 3 rakennus-insinööriä (joista 1 tämän diplomityön tekijä).

Taulukko 2.6

Rakennusvalvonnan henkilöstöresurssit tarkastelualueella 2016

	Koko- päiväiset tekniset	Muut tekniset	Tekniset yhteensä	Koko- päiväiset toimisto- henkilöt	Muut toimisto- henkilöt	Toimis- tohenki- löt yh- teensä
Huittinen	1	0	1	0,7	0	0,7
Hämeenkyrö	2	0,1	2,1	0	0,5	0,5
Punkalaidun	0	0,4	0,4	0	0,4	0,4
Sastamala	2	0,6	2,6	2	0	2

Koko tarkastelualueen rakennusvalvontojen henkilöstömäärän ja kuntien yhteenlasketun asukasluvun mukaan laskettu henkilöresurssien vertailuluku teknisen henkilöstön osalta on 0,62. Se olisi pienempi kuin tällä hetkellä 12 Pirkanmaan kunnassa ja suurempi kuin 10 kunnassa vertailulukujen keskiarvon ollessa 0,55 (liite 1). Jos Tampereen rakennusvalvonta poistetaan luvuista, keskiarvoksi saadaan 0,70 rakennusvalvonnan henkilöä 5000 asukasta kohden.

Rakennusvalvonnan koko henkilöstön osalta vertailuluku on 0,98, joka on sama kuin Lempäälässä. Luku olisi pienempi kuin 16 Pirkanmaan kunnassa ja suurempi kuin 5 kunnassa tällä hetkellä ja pienempi kuin keskiarvo, joka ilman Tampereen lukuja on 1,07. Vertailut on tehty liitteessä 1 olevien tietojen perusteella kuitenkin korjaten Lempäälän rakennusvalvonnan teknisen henkilöstön määrässä oleva ilmeinen kirjausvirhe.

Rakennusvalvonnan viranhaltijoiden haastatteluissa on kysyttäessä tuotu esiin erityisosaamisen tarve LVI- tekniikan, rakennusten energiatalouden, rakennusfysiikan, rakennetekniikan, tuotehyväksyntäasioiden ja paloturvallisuuskysymysten osalta. Paloturvallisuusasioissa mainittiin kuitenkin myös jo nyt hyvin toimiva viranomaisyhteistyö palotarkastajien kanssa. LVI-tekniikkaan perehtynyttä viranhaltijaa esimerkkialueen rakennusvalvonnoissa ei ole. Sastamalan-Punkalaitumen toiminta-alueella on erikoiskohteissa mahdollisuus tilata LVI-katselmuksen tekijä kaupungin muusta organisaatiosta, mutta tätä mahdollisuutta on päätetty käyttää vain isoimmissa hankkeissa.

Viranhaltijoilta kysyttiin myös heidän ammatillisen osaamisensa erityisaluetta, jossa mahdollisesti olisi annettavaa myös kollegoille, mikäli laajempaa kuntien välistä yhteistyötä kehitetään. Tähän saatiin vastauksena rakennusten arkkitehtuuri ja maisemaan soveltuminen (2 viranhaltijaa), maatalousrakentamisen erityiskysymykset (2 viranhaltijaa),

julkisten rakennusten työnaikainen valvonta (1 viranhaltija) sekä puurakentamisen rakennetekniikka. Tämän kirjoittaja voi omalta osaltaan lisätä listaan rakennustuotteiden laatuun ja tuotehyväksyntään sekä tuotteiden palohyväksyntään liittyvät kysymykset. Rakennusfysiikkaan laajemmin perehtynyttä viranhaltijaa alueella ei ole.

Esimerkkialueen rakennusvalvontojen keskusteluissa esittämiä yhteistyön hyötyjä ja toisaalta haittoja tai yhteistyön mahdollisia esteitä on esitetty taulukossa 2.7.

Taulukko 2.7

”Sata-Pirkan Ravan” yhteistyössä nähtyjä hyötyjä ja haittoja

HYÖTYJÄ	HAITTOJA
<ul style="list-style-type: none"> toimintamalli olisi saman tyyppinen (erilainen kuin isoissa kaupungeissa) saisi vertaistukea lupien käsittelyssä voisi erikoistua olisi mahdollisuus oppia kollegoilta saisi hakemusruuhkan purkuapua saisi neuvoja kollegoilta RaVan status paranisi isommissa yksiköissä resursseja voisi jakaa tasaisemmin 	<ul style="list-style-type: none"> vaatisi samat tietotekniset järjestelmät, joita nyt ei ole luontaisempi yhteistyön suunta olisi sinne, mistä tulevat rakentamispaineet eli kasvukeskuksiin (kuntien rajoilla olevat uudet asuinalueet) erilaiset rakennusjärjestykset ja halu säilyttää paikallinen vaikutusvalta niihin hankaloittaisi työtä katselmatkat pitenisivät (syö resursseja) ei tuo säästöjä, vaikka tavoite alun perin on ollut ilmeisesti myös se

Honkola on todennut Järviseudun ja Kuusiokuntien rakennusvalvontojen alueellistamista koskevan opinnäytetyönsä [18] päätelmissä: *”Yleisesti alueellistaminen on rakennusvalvonnan kannalta hyvä, jollei välttämätön uudistus, sillä se nostaa rakennusvalvonnan arvoa ja asemaa kauttaaltaan ja parantaa myös asiantuntemusta. Nykyiset kuntakohtaiset rakennusvalvontojen erot olisikin unohdettava ja keskityttävä parempaan rakennusvalvonnan resurssien ohjaukseen ja vaikuttavuuden lisäämiseen.”*[18]. Keskusteluissa kuvitteellisen Sata-Pirkan RaVan esimerkkialueen viranhaltijoiden kanssa yhteistyön mahdollisuuksista on päädyttävissä vastaavaan johtopäätökseen.

2.6. TUTKIMUKSEN TAVOITE

Kuntakenttä on kokonaisuutena suurten muutosten kohteena. Keskustelua käydään siitä, mitkä ovat kunnan perimmäiset tehtävät, ja mitkä asiat taas on syytä säilyttää valtakunnallisella tasolla. Sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisen siirtäminen maakuntien vastuulle 1.1.2019 muuttaa kuntien tehtäväkenttää merkittävästi. Tässä ilmapiiirissä on tarpeen, että kaikki kunnilla säilytettävät toiminnot pystyvät osoittamaan olemassaolonsa oikeutuksen kuntalaisten näkökulmasta. Toimintaan käytetyt resurssit ja niiden avulla saavutetut konkreettiset tulokset ovat tässä arvioinnissa keskeiset mittarit.

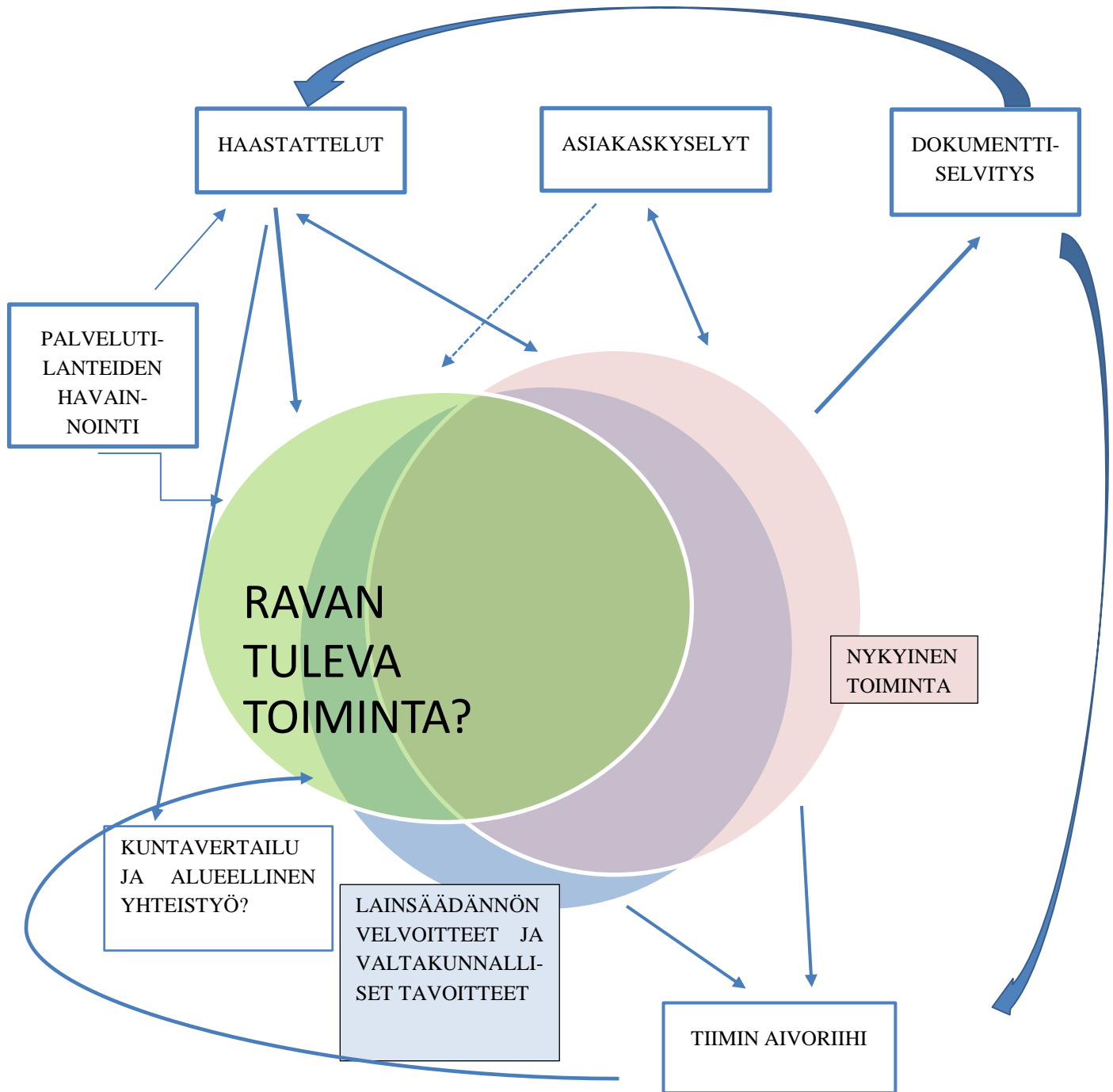
Vaikka rakennusvalvonnat siirtyisivätkin ylikunnallisiin yksiköihin tai peräti maakuntien hoidettaviksi, on toiminnan tehostaminen kuitenkin välttämätöntä. Tällä työllä pyritään osaltaan löytämään uusia näkökulmia tehtävään kehitystyöhön huomioiden alueellisen yhteistyön tuomat mahdollisuudet. Johtotähtenä tässä selvityksessä pyritään pitämään kysymystä siitä, mikä on rakennusvalvonnan perimmäinen tarkoitus. Suunnataanko resurssit tällä hetkellä tarkoituksenmukaisesti sitä tarkoitusta silmällä pitäen?

Työn tavoitteena on selvittää ja kuvata Sastamalan kaupungin hoitaman rakennusvalvonta-alueen toimintaprosessit ja niihin käytetyt resurssit. Henkilöstön aivoriihityöskentelyn avulla sekä havainnoimalla asiakaskontakteja etsitään konkreettisia, päivittäiseen työskentelyyn liittyviä keinoja prosessien sujuvoittamiseksi ja asiakastyytyvääisyyden parantamiseksi. Työssä selvitetään myös muiden kuntien vertailukelpoisten rakennusvalvontojen resursseja ja verrataan toimintatapoja tarkoituksena arvioida resurssien riittävyyttä ja löytää mahdollisia hyviä käytäntöjä toiminnan tehostamiseksi.

Keräämällä asiakaspalautetta ja haastattelemalla rakennusvalvonnan yhteistyökumppaneita, kuntien viranhaltijoita ja poliittisia kuntapäättäjiä pyritään löytämään ne toiminnan painopistealueet, joille niukentuvat resurssit on syytä suunnata, kun tavoitteena on sekä asiakastyytyvääisyys että lainsäätäjän rakennusvalvontaviranomaiselle asettamien vaatimusten täyttyminen.

Tutkimuksessa selvitetään myös alueellisen yhteistyön mahdollisuuksia esimerkkiratkaisun avulla. Neljän kunnan rakennusvalvonnoista muodostetaan kuvitteellinen yhteistointa-alue, jonka toimintaedellytyksiä ja mahdollisia synergiahyötyjä arvioidaan olosuhdeselvityksin ja kollegoiden haastatteluin.

Tutkimuksen tavoitetta ja käytettyjä menetelmiä havainnollistetaan kaaviossa 4.



Kaavio 4 Tutkimuksen tavoite ja käytetyt menetelmät

Tutkimuskysymys: Mikä on rakennusvalvonnan perimmäinen tarkoitus? Miten rakennusvalvonta voi parhaiten toteuttaa tehtävänsä tarkastelualueella?

Jotta kysymykseen voitaisiin löytää vastaus, pitää asia pilkkoa osiin. Kysymyksestä voidaan johtaa osakysymyksiä:

Osakysymys 1: Mikä on oleellisin asia rakennusvalvonnan toiminnassa? Mikä rakennushankkeissa toimii hyvin ilman rakennusvalvonnan ohjausta ja valvontaakin? Mikä toiminnassa on näennäistä, byrokraattista eikä palvele todellista tavoitetta?

Osakysymys 2: Mistä asiakastyytyväisyys rakennushankkeeseen ryhtyvien kohdalla koostuu? Mitä rakennushankkeen osapuolet odottavat rakennusvalvonnalta? Mihin asioihin rakennusvalvonnan resurssit on syytä suunnata?

Osakysymys 3: Miten Sastamalan rakennusvalvonnan prosessit voidaan kuvata? Millä tavoin prosesseja voidaan sujuvoittaa huomioiden laatu, asiakastyytyväisyys ja resurssien tehokas ja taloudellinen käyttö?

Osakysymys 4: Millä tavoin alueellistaminen vaikuttaisi toiminnan laatuun ja tehokkuuteen? Millä tavoin alueet pitäisi muodostaa? Voidaanko alueellistaa vain osa toiminnasta?

3. TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO

3.1. TEOREETTINEN TAUSTA JA MENETELMIEN VALINTA

Tutkimuksen aluksi perehdyttiin varsin laajasti eri tutkimusmenetelmien valinnasta ja käytöstä laadittuun kirjallisuuteen. Tästä arveltiin olevan apua oman tutkimuksen kysymyksenasettelussa ja tutkimusmenetelmien valinnassa.

Uusitalon tieteeseen ja tutkimukseen johdattelevan oppaan [19] mukaan *”laaja-alaisesta lukeneisuudesta ja myös jonkin toisen tieteenalan teoreettisista lähestymistavoista ja metodologisista valmiuksista saattaa olla arvaamatonta hyötyä oman tutkimusongelman muotoilussa”*. Valtaosa läpi kahlatusta aineistosta käsitteli sosiologisen tutkimuksen menetelmiä, mutta koska tutkimuskysymykset tässä työssä liittyvät vahvasti ihmisten käyttäytymiseen ja kokemuksiin, oli tästä kirjallisuudesta saatu tieto hyödyksi tutkimusmenetelmän valinnassa ja tutkimuksen teossa.

Tämä työ on saanut alkunsa tarpeesta kehittää organisaation toimintaa. Kirjallisuudessa [20] on esitetty, että tapaustutkimus soveltuu hyvin lähestymistavaksi, kun halutaan ymmärtää syvällisesti jonkin organisaation tilannetta ja tehtävänä on tuottaa tutkimuksen keinoin kehittämisehdotuksia. Ojasalo & al mukaan tapaustutkimus auttaa ymmärtämään työntekijöiden välisiä suhteita ja toimintaa yrityksessä. Se sopii lähteen mukaan myös heikosti ymmärrettyjen tilanteiden tai käyttäytymisen sekä epävirallisten prosessien ja epävirallisen käyttäytymisen tutkimiseen. Koska tässä työssä on tavoitteena asioiden syvällinen ymmärtäminen, on näidenkin asioiden tuominen käsittelyyn tärkeää.

Kanasen [21] mukaan case-tutkimus on usein yhdistelmä laadullista ja määrällistä tutkimusta. Tapaustutkimukselle on tyypillistä monimenetelmäisyys. Saarela-Kinnunen ja Eskola [22] toteavat tästä lähestymistavasta: *”Se tavoittelee kokonaisempaa ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä kuin mihin staattinen yhteen tiedonhankintamenetelmään perustuva pysäytyskuva tutkittavan ilmiön jostain osa-alueesta voi antaa.”* Tässä työssä haluttiin kerätä kehitystyön pohjaksi mahdollisimman syvälle menevää tietoa rakennusvalvonnan asiakkaiden ja muiden yhteistyötahojen kokemuksista.

Kvalitatiivisella tutkimuksella arvioitiin päästävän syvälle aiheeseen. Tutkimustyö oli kuitenkin prosessi, jonka edetessä tutkija pyrki edelleen syventämään käsitystään tutkimusongelmasta. Tähän tarvittiin myös kvantitatiivisilla menetelmillä saatavaa tietoa. Rakennusvalvonnan toiminta on niin monimuotoista ja niin erityyppisistä osista koostuvaa,

ettei yhdellä tutkimusmenetelmällä saada esiin tarvittavaa tietoa ja kokonaiskuvaa. Tutkimuksen edetessä kvantitatiivisilla menetelmillä saadun tiedon merkitys korostui. Määrälliset tulokset toivat ryhtiä kvalitatiivisen aineiston hallintaan ja analysointiin.

Eri menetelmien yhdistämisellä on pyritty tuottamaan laadukas ja riittävän laaja aineisto analysoitavaksi. Uusitalon [19] mukaan tapaustutkimus voidaan ymmärtää empiiriseksi tutkimukseksi, jossa tutkitaan jotakin ilmiötä luonnollisessa ympäristössään käyttäen hyväksi monenlaista aineistoa, esimerkiksi dokumentteja, havainnointia, haastatteluja ja tilastoja.

Kuten Silvermanin laadullisen tutkimuksen aineiston tulkintaa käsittelevässä oppaassa [23] ja Kehittämistyön menetelmät –oppaassa [20] esitetään, tulosten validiteettia voidaan lisätä käyttämällä triangulaatiota eli tutkimalla ilmiötä useista eri näkökulmista, esimerkiksi käyttämällä useita erilaisia aineistoja ja tiedonkeruumenetelmiä. Triangulaation käyttöä voidaan Kanasen mukaan [21; 24] perustella tutkimustilanteissa, joissa tutkimusongelma on monisäikeinen. Yksi menetelmä saattaisi jättää tiedonkeruuseen aukkoja, joita voidaan täydentää muilla menetelmillä. Juuri näin tässä työssä on toimittu.

Eskolan mukaan laadullisessa tutkimuksessa keskitytään varsin pieneen määrään tapauksia, mutta pyritään analysoimaan niitä mahdollisimman perusteellisesti. Tieteellinen kriteeri ei hänen mukaansa tällaisessa aineistossa ole määrä vaan laatu.[22]. Tällainen tutkimustapa soveltui hyvin rakennusvalvonnan asiakaskokemusten selvittämiseen erityisesti niissä tapauksissa, joissa kertarakentaja antoi lupahaun asiamiehensä tehtäväksi.

Yleensä tämä asiamies oli kohteen pääsuunnittelija, joita pienellä paikkakunnalla toimii rajallinen määrä. Heille on kertynyt vuosien mittaan hyvät yhteydet rakennusvalvontaan ja paljon kokemusta hakuprosessista. He toimivat usein myös kohteen vastaavana työnjohtajana, joten samassa haastattelussa saatiin tietoa sekä lupahakuprosessin että rakennustyön aikaisen valvonnan kokemuksista.

Pienellä paikkakunnalla toimivat suunnittelijat myös tuntevat sekä toisensa että heidän asiakaskuntansa ja tietoa rakennusvalvonnan toiminnasta ja tulkinnoista siirretään paljon myös vertikaalisesti. Tässä tutkimuksessa haluttiin huomioida myös tämä ryhmän sisällä tapahtuva mielipiteen muodostus ja sen mahdollinen vaikutus yksittäisiin arvioihin.

Hirsjärven tutkimushaastattelua käsittelevässä oppaassa [25] todetaan, että ”*kvalitatiivinen tutkimus tuo esille tutkittavien havainnot tilanteista ja antaa mahdollisuuden heidän menneisyyteensä ja kehitykseensä liittyvien tekijöiden huomioimiseen*”. Tämä huomioiden kvalitatiivinen tutkimusmenetelmä vaikutti tarkoituksenmukaiselta.

Myös tutkimuksen aihepiiriin liittyviin aiempiin tutkimuksiin tutustuttiin. Tällä pyrittiin varmistamaan, että kerran kattavasti tutkittua asiaa ei enää tutkita uudelleen ja toisaalta

tutustumaan käytettyihin tutkimusmenetelmiin ja niiden avulla saatuihin tuloksiin. Aiempia tutkimuksia nimenomaan rakennusvalvonnan toimintojen kehittämisestä löytyi kuitenkin niukasti. Akateemisia, tällä vuosituhanella eli uuden maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana tehtyjä tutkimuksia, oli aihepiiristä löydettävissä vain muutamia [26; 27], mutta niiden lisäksi oli saatavissa ammattikorkeakoulujen opinnäytetöitä [18; 28].

3.2. AINEISTON KERÄYS JA TULOKSET

Kehittämistyön menetelmät –oppaassa Ojasalo & al [20] esittää, että tutkimuksellinen kehittämistyö lähtee parhaiten liikkeelle siitä, että kehittämiskohteesta haetaan kehittämisen olennainen kysymys. Tämä edellyttää perusteellista tiedonhankintaa organisaation toiminnasta.

Tutkimuksessa kerättiin tietoa haastattelemalla viranhaltijoita, kuntapäättäjiä, suunnittelijoita ja vastaavia työnjohtajia. Lisäksi havainnoitiin käytännön työskentelyä ja toimintaa asiakaspalvelutilanteissa ja kirjattiin havainnot, kerättiin asiakaspalautetta rakennusvalvonnan www-sivujen kautta sekä järjestettiin henkilöstön aivoriihiä oman toiminnan arvioimiseksi ja edelleen kehittämiseksi. Myös rakennusvalvonnan dokumentteja analysoitiin lisätiedon saamiseksi lupa- ja valvontaprosessien etenemisestä.

Uusitalon mukaan [19] kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineiston kerääminen, käsittely ja analyysi lomittuvat toisiinsa. Tässäkin tutkimuksessa aineistoa analysoitiin vaiheittain ja analysoinnin perusteella etsittiin uusia keinoja aineiston kartuttamiseksi. Esimerkiksi toiminnan havainnoinnin ja dokumenttitutkimuksen avulla pyrittiin löytämään toimintaan liittyviä ”kipukohtia”, joista sai aineistoa haastattelujen pohjaksi. Asiakaskokemukseen liittyvää tutkimustietoa hankittiin näin usealla tavalla. Tavoitteena oli katsoa asiaa useasta eri näkökulmasta oikean ja mahdollisimman laajan ja syvällisen kokonaiskuvan saamiseksi kehittämistyön pohjaksi.

3.2.1. Rakennusvalvonnan prosessien kuvaus

Pohjatyönä tutkimukselle Sastamalan rakennusvalvonnan sisäiset prosessit kuvattiin ensin sellaisena kuin ne tutkimusta aloitettaessa olivat. Kuvaukset tehtiin IMS-järjestelmään (IMS 2015; update 3). Kaikki rakennusvalvonnan työntekijät osallistuivat tähän työhön oman toimintaprosessinsa osalta. Tapahtumat kuvattiin IMS-järjestelmää apuna käyttäen lupahakemuksen saapumisesta lupapäätöksen postitukseen ja arkistointiin asti huomioiden kaikki organisaation sisällä toteutetut vaiheet.

Sastamalan rakennusvalvonnan henkilökunta tekee myös muita lakisääteisiä tehtäviä lupakäsittelyn lisäksi. Neuvonta ja ohjaus, rakennustyön aikainen valvonta ja rakennuskan-
nan jatkuva valvonta kuvattiin kukin omina prosesseinaan, jotka kaikki linkittyivät toisiinsa.

Lisäksi rakennusvalvonnan tehtävänä on Sastamalassa ja Punkalaitumella toimia valti-
onapuviranomaisena käsittelemässä ja myöntämässä valtion avustuksia vanhusten ja
vammaisten asumisolojen parantamiseen sekä tarveharkintaisten avustusten myöntämi-
seen rakennusten energiataloudellisuuden parantamiseksi (ns. ARA-avustukset). Tämä
tehtävä poistui kunnilta vuoden 2017 alusta.

Punkalaitumella rakennustarkastajan tehtäviin on hallintosäännöllä määrätty myös ei-la-
kisääteisiä rakennusvalvonnan tehtäviä kuten osoitenumeroitien ylläpito kunnan alu-
eella. Molemmissa kunnissa myös maa-aineslupien käsittely ja valvonta on kuulunut ra-
kennusvalvonnalle, mutta 1.7.2016 voimaan tullut lakimuutos siirsi sen ympäristövalvon-
nalle.

Prosessit kuvattiin alkuvuoden 2016 tilanteen mukaisina huomioiden myös nämä poistu-
vat tehtäväkokonaisuudet. Prosesseja muokattiin yhteistyönä rakennusvalvonnan tii-
missä. Toimintoketjujen kuvaamisen lisäksi IMS-järjestelmään liitettiin myös kuhunkin
toimintoon liittyvät sähköisessä muodossa olevat ohjeistukset sekä linkitykset asiaa kos-
kevaan lainsäädäntöön osoitteessa www.finlex.fi. Prosessit sellaisina kuin ne toimin-
noista riippuen kahden-kolmen muokkauksen jälkeen hyväksyttiin, on esitetty kaavioina
liitteissä 14-15.

Toiminnan kuvausten yhteydessä voitiin tehdä tarvittavia korjauksia toimintatapoihin.
Valmiiden prosessikuvausten tarkoituksena oli toimia sähköisenä ohjekirjana päivittäi-
sessä työssä sekä apuna mahdollisissa perehdyttämistilanteissa tulevaisuudessa. Tätä pro-
sessien kuvausta käytettiin myös henkilökunnan aivoriihessä tärkeänä pohjustuksena kes-
kustelulle ja apuvälineenä toiminnan hahmottamisessa ja kehitysideoiden tuottamisessa.
Ne prosessit, joita vielä erikseen tarkemmin käsiteltiin tiimin yhteisessä aivoriihessä, on
esitetty kaavioina kommentteineen liitteessä 16.

3.2.2. Asiakaspalvelutilanteiden havainnointi

Uusitalon [19] ja Hammersleyn [29] mukaan osallistuvan havainnoinnin etuna on, ettei
tutkija vaikuta tai luo tutkimustilannetta, joten toiminta ja käyttäytyminen ovat luonnol-
lisia.

Asiakaskontaktien havainnointia suunniteltiin toteutettavan systemaattisesti rakennusval-
vonnan perinteisenä sesonkiaikana huhti-syyskuussa 2016. Ajanjakso on vuoden kiirei-
sin, koska varsinkin kertarakentajat suosivat järkevästi kesällä tapahtuvaa rakentamista ja

luvan haku yleensä tapahtuu valitettavasti vain vähän ennen aiottua rakentamista. Kyseisenä ajankohtana lupien käsittelyajat helposti pitenevät ja asiakkaiden tyytymättömyys kasvaa. Ajatuksena oli, että tällöin asiakkaat helpommin ja todenmukaisemmin ilmaisevat muitakin harminsia aiheita ja yleensä esittävät myös kriittisimmät kommenttinsa.

Viraston palvelusihteerit ja lupainsinööri kirjasivat asiakaskontaktien yhteydessä kuulemansa kommentit, jotka koskivat lupaprosessia, rakennusvalvonnan tai hankkeen muiden osallisten toiminnan laatua. Kirjaukset pyrittiin tekemään niin, että ne olisivat kuvanneet asiakaskokemusta mahdollisimman aitona.

Käytössä oli niin sanottu harmivihko, johon kuullut kommentit kirjattiin päivättyinä, mutta nimettöminä ja mahdollisimman autenttisina myöhempää analysointia varten. Aluksi havaintoja tekevät kokivat jotkin kuulemansa kommentit niin vähäpätöisiksi, ettei niitä kirjattu. Niiden arvoa tämän tutkimuksen teossa oli ymmärrettävästi alussa vaikea mieltää. Siksi tutkija korosti kaikkien kommenttien arvoa tutkimuksen kannalta jakson aikana käydyissä keskusteluissa.

Sesonkiaikana kirjattujen havaintojen määrä jäi asiakaskontaktien määrään nähden pieneksi, joten kirjaamista päätettiin jatkaa aina joulukuulle asti. Arvioitiin, että hiljaisempana ajanjaksona työntekijät ehtisivät paremmin tehdä kirjauksia havainnoistaan. Ajateltiin myös, että kirjausten tekemiseen olisi jo hiukan rutinoiduttu, jolloin kirjauskynnys olisi madaltunut.

Havaintoja kirjattiin yhteensä 39 asiakaspalvelutilanteesta. Asiakkaiden lausumat kommentit pyrittiin kirjaamaan juuri siinä muodossa, jossa ne esitettiin, jotta niiden sisältö välittyisi muuttumattomana analysoitavaksi. Lukumääräisesti suurin osa kirjatusta kommenteista liittyi asiakkaan neuvottomuuteen ja hämmennykseen siitä, miten ja kenen kanssa lupaprosessi saadaan alulle.

Toisaalta tuli selvästi esiin myös palvelutilojen epätarkoituksenmukaisuus ja ilmeinen opasteiden vaillinaisuus, koska niin moni tulijoista epäili olevansa hukassa. Paikalle virastoajkojen puitteissa ennalta ilmoittamatta saapuneet asiakkaat kommentoivat toisinaan, että *”en tiä yhtään, keltä mun pitäis kysyä”* tai *”oonko mää edes oikeessa paikassa?”*.

Havainnoista nousi tärkeimpänä esiin asiakkaiden tietynlainen epävarmuus siitä, mitä lupaprosessi hakijalta vaatii ja mistä tarvittavia neuvoja ja ohjausta löytyy.

Kaikkien kirjattujen kommenttien ja havaintojen sisältö on esitetty liitteessä 2.

3.2.3. Haastattelut

Tutkimuksessa haastateltiin asiakkaiden käyttämiä suunnittelijoita, vastaavia työjohtajia, rakennuslautakunnan jäseniä, kunnan viranhaltijoita sekä kollegoja Sastamalan, Huitisten, Hämeenkyrön sekä muutamien vertailukuntien rakennusvalvonnoista.

Lähdekirjallisuuden [20] mukaan teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelu sopii tilanteeseen, jossa ei täysin tunneta tutkimuksen kohdetta etukäteen eikä haluta liikaa ohjata vastaajia. Tutkimuksessa haluttiinkin nimenomaan päästä kiinni aiheeseen ilman, että vahva ennakkokäsitys tutkimusaiheesta ohjaisi liiaksi haastatteluja.

Tarkoitusta varten laadittiin avoimien kysymysten lista, jota käytettiin keskustelun avaukseen haastattelutilanteissa sekä sen varmistamiseksi, että ainakin kaikki ennalta arvioidut tärkeät asiat tulisivat käsitellyiksi haastattelun aikana. Hirsjärven ja Hurmeen teemahaastattelua käsittelevässä teoksessa [25] kiinnitetään huomiota tasapainon löytämiseen kysymysten riittävän tarkkuuden ja toisaalta tilanteen vaatiman liikkumavaran välille.

Tutkimustyön metodioppaan [30] mukaan tutkimuksen suunnittelussa kannattaa käyttää hyväkseen pilot-tutkimusta, jonka avulla voi hioa suunnitelmaa ja tietojen keruuta. Tässä työssä suunnittelijoiden haastattelujen teemalistaa testattiin ensin yhden haastateltavan kanssa ja kokemuksen perusteella sekä sitä että muiden ryhmien listoja muokattiin jonkin verran.

Kaikilla haastateltavilla oli omakohtaista kokemusta rakentamisen lupaprosesseista josain roolissa useamman vuoden ajalta. He olivat kaikki joko rakentamisen ammattilaisia tai kunnallishallinnon asiantuntijoita. Haastatteluissa esiin tuoduille näkökulmille voitiin tämän takia antaa huomattavasti enemmän painoarvoa kuin yksittäisille mielipiteille, jotka olisi saatu haastatteleamalla satunnaista joukkoa. Samasta syystä haastatteluissa tuli esiin rajallinen määrä näkökohtia, jotka kertautuivat haastattelusta toiseen.

Haastatteluissa käytetty kysymyslista oli vain apuväline, sillä tarkoitus oli kuitenkin mennä haastateltavan kanssa mahdollisimman syvälle aiheeseen. Mikäli haastattelun edetessä nousi esiin ennalta arvaamattomia uusia tutkimuskysymyksiin liittyviä aiheita, niiden käsittelyyn pyrittiin ottamaan aikaa. Haastattelujen kesto vaihteli tämän takia merkittävästi.

Tässä nojaututtiin 1900-luvun amerikkalaisen sosiologin ajatuksiin kvalitatiivisen tutkimuksen perusteista. Grönfors on kääntänyt hänen ajatuksiaan seuraavasti: *”Kvalitatiivinen tutkija on myös ajatteleva ihminen, joka lähestyy tutkimusongelmaansa järkevästi, harkiten ja punniten sitä tietojensa pohjalta. Mutta kvalitatiivinen tutkija ei kuitenkaan ole kaikkietävä jumala, vaan varautuu siihen, että hänen tietonsa asioista ei ole täydell-*

listä eikä edes riittävää. Kun tämä seikka tiedostetaan, empiiriseen materiaaliin ja kentältä saatuihin vaikutteisiin voidaan suhtautua kaikella sillä kunnioituksella, jonka ne ansaitsevat. Yllättäviä ja odottamattomia asioita ei panna syrjään merkityksettöminä ja ei-edustavina, vaan niitä kohdellaan kuin kultahippua, joka sattumalta löytyi soranoton yhteydessä.” [31].

Haastatteluja ei nauhoitettu, vaan niistä tehtiin muistiinpanoja, jotka on tallennettu haastattelijan arkistoon. Tällä pyrittiin varmistamaan se, että mielipiteitä uskallettaisiin ilmaista vapaammin, tuotaisiin julki kielteisetkin kommentit ja keskusteluissa päästäisiin kiinni asian ytimeen. Muistiinpanoja pyrittiin tekemään niin, ettei se olisi kiinnittänyt liiaksi haastateltavien huomiota ja sillä tavoin mitenkään ohjannut haastattelun kulkua.

Haastateltaville kerrottiin, että heidän esittämänsä mielipiteet ja vastaukset käsitellään luottamuksellisesti ja anonymisti. Toki haastateltavat olivat tietoisia siitä, että haastatteluryhmä on kuitenkin suppea, ja joku asiaan vihkiytynyt pystyy mahdollisesti työstä tunnistamaan eri henkilöiden kommentteja, vaikka niitä ei olekaan suoraan nimetty. Osa haastatelluista kuntapoliitikoista antoi sitä erikseen pyytämättä luvan ilmoittaa lähde heidän kommenttinsa yhteydessä, mutta nyt niin ei ole kuitenkaan tehty. Henkilöt, joita työssä on haastateltu, esitetään ryhmänä nimiluettelon muodossa liitteessä 8.

RAKENNUSLAUTAKUNTIEN JÄSENTEN HAASTATTELUT:

Kahden kunnan rakennuslautakuntien edustajista pyydettiin haastateltaviksi henkilöt, jotka edustivat eri puoluekantoja ja erilaista kunnallispoliittista kokemusta. Alun perin tarkoituksena oli haastatella Sastamalan lautakunnasta kaksi henkilöä ja Punkalaitumelta yksi. Kaikki haastateltavat olisivat edustaneet eri puoluekantaa, ja ryhmässä olisi ollut molempia sukupuolia. Haastattelujen ja niiden analysoinnin edetessä kävi kuitenkin selväksi, että määrä on liian pieni. Siinä ei ollut edustettuna kaikki kunnissa merkittävässä valta-asemassa olevat puolueet, eikä alueellinen edustavuuskaan ollut riittävä. Tästä johtuen ja tulosten laadun varmistamiseksi haastateltavien lautakuntajäsenten määrää lisättiin yhdellä henkilöllä.

Kaikki haastatteluun pyydettyt suostuivat haastateltaviksi. Kahden kunnan rakennuslautakunnissa on jäseniä yhteensä 12 ja heistä haastateltiin kolmasosa eli neljä jäsentä. Molemmat sukupuolet olivat edustettuina. Haastateltujen nimet ja haastattelujen ajankohta esitetään liitteessä 8.

Haastattelussa apuna käytetty puolistrukturoitu kysymyslomake on liitteessä 5. Keskustelun ohjaamiseksi teemaan haastateltaville annettiin ensin tehtäväksi asettaa annetut rakennusvalvonnan tehtäväkokonaisuudet mieleiseensä tärkeysjärjestykseen kuntalaisen kannalta katsottuna. Tämän toivottiin tuovan haastateltaville mieleen tärkeänä pitämiään

asioita ja osaltaan varmistamaan, että oleelliset asiat tulisivat keskustelussa ilmi. Näitä vastauksia tutkittiin kuitenkin myös määrällisin perustein.

Taulukossa 3.1 on esitetty haastateltujen käsitys rakennusvalvonnan tehtävien yleisestä merkityksestä kunnan ja kuntalaisten kannalta. Kunkin haastateltavan tärkeimmäksi arvioimalle tehtävälle on annettu 8 pistettä, vähiten tärkeälle 1 piste. Pisteet on laskettu yhteen ja eniten yhteispisteitä saanut on merkitty sijalle 1, vähiten yhteispisteitä saanut sijalle 8. Lisäksi on merkitty viimeiseen sarakkeeseen, kuinka moni haastateltava on arvioinut kyseisen tehtävän vaihtoehtoista kaikkein tärkeimmäksi.

Taulukko 3.1 Rakennuslautakuntien jäsenten arvio tehtävien yleisestä tärkeydestä

	Tehtävä	Sijoitus	Ykkössijoja
A	Rakennetun ympäristön siisteyden ja rakennusten kunnan valvonta	4	0
B	Rakennusrekisterin ja osoitenumeroitien ylläpito ja luvattoman rakentamisen valvonta	5	0
C	Rakentajille suunnattu tekninen neuvonta suunn.vaiheessa	6-7	0
D	Suunnittelijapätevyyksien ja suunnitelmien laadun valvonta	6-7	0
E	Kaavojen toteutumisen valvonta	1	3
F	Rakennusluvan edellytysten harkinta hakijan, naapureiden ja yleisen edun kannalta	2	1
G	Rakentamisen laadun valvonta ja siihen liittyvä neuvonta ja työnjohtajapätevyyksien valvonta työmailla	3	0
H	Rakennustuotteiden laadun ja tuoteinformaation oikeellisuuden valvonta	8	0

Muut kysymyslomakkeen teemat käsiteltiin haastattelutilanteen määräämässä järjestyksessä, mutta kuitenkin niin, että kaikkia kohtia pyrittiin ainakin sivuamaan jokaisen haastateltavan kohdalla sen varmistamiseksi, että asiayhteydestä kumpuavat mielipiteet tulisivat esille. Haastattelut kestivät henkilöistä ja tilanteesta riippuen 50 minuutista yhteen ja puoleen tuntiin. Haastatteluihin varattiin haastateltavan toiveen mukainen mahdollisimman häiriötön tila joko haastateltavan työtiloista tai rakennusvalvonnasta.

Ojasalon et al [20] mukaan teemahaastattelussa voidaan myöhempiä haastatteluja muokata edellisten haastattelujen mukaan, jos niissä ilmenee joitain mielenkiintoisia asioita, joita ei etukäteen osattu ottaa huomioon. Tämän tutkimuksen kuluessa suoritettiin useampaan kertaan koko aineiston analyysiä sen varmistamiseksi, että se on riittävää ja laadukasta.

Tämä analyysi paljasti tarpeen selvittää tarkemmin rakennusvalvonnalle asetettuja odotuksia ja mahdollisuuksia toimia omalta osaltaan kunnan strategian toteuttajana. Tästä syystä jo tehtyjen kuntapoliittikkojen haastatteluissa suoritettiin tarkentava kyselykierros asian selvittämiseksi. Asiaa ei osattu selvittää, eivätkä haastateltavat nostaneet sitä esiin riittävästi kahdessa ensimmäisessä haastattelussa, mutta asia huomioitiin seuraavissa haastatteluissa.

Haastateltavia pyydettiin priorisoimaan rakennusvalvonnan tehtäviä myös toisesta näkökulmasta katsoen. Taulukossa 3.2 on esitetty haastateltujen käsitys rakennusvalvonnan tehtävien merkityksestä rakennushankkeeseen ryhtyvän kannalta. Kunkin haastateltavan tärkeimmäksi arvioimalle tehtävälle on annettu 4 pistettä, vähiten tärkeälle 1 pistettä. Pistet on laskettu yhteen ja eniten yhteispisteitä saanut on merkitty sijalle 1, vähiten yhteispisteitä saanut sijalle 4. Lisäksi on merkitty viimeiseen sarakkeeseen, kuinka moni haastateltava on arvioinut kyseisen tehtävän vaihtoehtoista kaikkein tärkeimmäksi.

Taulukko 3.2

Rakennuslautakuntien jäsenten arvio tehtävän merkityksellisyydestä rakennuttajalle

	Rakennusvalvonnan tehtävä	Sijoitus	Ykkössijoja
a	Rakennushankkeeseen ryhtyvän ohjaus ja neuvonta ennen luvan hakua	1	3
b	Suunnitelmien ennakkoarviointi	2	1
c	Aloituskokouksen pitäminen	3	0
d	Katselmusten suorittaminen	4	0

Pääosa haastatelluista ilmaisi hiukan eri sanakäantein rakennusvalvonnan perimmäisen tarkoituksen olevan kaupunki- tai kyläkuvan vaalimisen ja laadukkaan rakentamisen varmistamisen. Kestävän kehityksen edistämistä ja energiatehokkaiden rakenneratkaisujen edistämistä kukaan ei maininnut rakennusvalvonnan tehtäväksi. Keskustelua ei tosin pyrittä ohjaamaan tällaisen tyypin valtakunnallisen tason tavoitteisiin.

Rakennushankkeeseen ryhtyvän ohjausta ja neuvontaa pidettiin hyvin tärkeänä. Nykyisen toiminnan tärkeimpinä kehityskohteina tuotiin esiin asiakaspalveluaikojen lisääminen

kesä- ja ilta-aikaan. Haastattelijan esittämä ehdotus talvikaudella pidettävästä ”lupaehtoosta” sai kannatusta. Sähköisen luvanhaun mahdollisuutta pidettiin hyvänä asiana, mutta myös kasvokkain tapahtuvaa asiakaspalvelua ja kaikkien asiakasryhmien huomioimista asiakaspalvelussa korostettiin.

Haastateltavien mielestä rakennusvalvonnan siirtäminen maakunnan tasolle ei ole hyvä asia. Yksikään haastatelluista ei kannattanut ajatusta. Sen sijaan osa haastatelluista piti ”Sata-Pirkan RaVan” tyyppistä pienemmän rakennusvalvonta-alueen yhteistyötä mahdollisena.

Yhden haastateltavan mielestä osa rakennusvalvonnan nykyisistä tehtävistä voitaisiin hoitaa alueellisesti ja osa paikallisesti. Isojen yhteistoiminta-alueiden ongelmana nähtiin asiakaspalvelun hankaloituminen pitkien etäisyyksien takia, rakennusvalvonnan muuttuminen kasvottomaksi sekä vaikeutuva yhteistyö kaavoitustoimen kanssa.

KUNTIEN TEKNISTEN VIRANHALTIJOIDEN HAASTATTELUT:

Toiminta-alueen kunnista haastateltiin yksi kunnanjohtaja, yksi teknisen toimen johtaja sekä kaikki rakennusvalvonnan tekniset viranhaltijat. Haastattelussa apuna käytetyt puolistrukturoidut kysymyslomakkeet ovat liitteissä 6-7.

Kuten rakennuslautakunnan jäsenten haastattelun aluksi tässäkin haastateltavat saivat ensimmäiseksi eteensä muutaman rakennusvalvonnan tehtäväkokonaisuuden kuvauksen. Heitä pyydettiin asettamaan tehtävät tärkeysjärjestykseen kuntalaisen kannalta. Tämän tyyppisen kyselyn ei alun perin odotettu yksinään tuovan mitään tilastollisesti merkittävää tulosta tehtävien priorisoinnin tarpeesta vaan sen toivottiin nimenomaan herättävän ajatuksia keskustelun pohjaksi. Myöhemmin kyselyn tulokset osoittautuivat tutkimuksen kannalta oleellisiksi.

Taulukossa 3.3 on esitetty haastateltujen käsitys rakennusvalvonnan tehtävien yleisestä merkityksestä yhteiskunnan toimivuuden, kunnan ja kuntalaisten kannalta. Kunkin haastateltavan tärkeimmäksi arvioimalle tehtävälle on annettu 8 pistettä, vähiten tärkeälle 1 piste. Pisteet on laskettu yhteen ja eniten yhteispisteitä saanut on merkitty sijalle 1, vähiten yhteispisteitä saanut sijalle 8. Lisäksi on merkitty viimeiseen sarakkeeseen, kuinka moni haastateltava on arvioinut kyseisen tehtävän vaihtoehtoista kaikkein tärkeimmäksi.

Taulukko 3.3 Kunnan teknisten viranhaltijoiden arvio tehtävien yleisestä merkityksestä

	Rakennusvalvonnan tehtävä	Sijoitus	Ykkössijoja
A	Rakennetun ympäristön siisteyden ja rakennusten kunnan valvonta	8	0
B	Rakennusrekisterin ja osoitenumeroitien ylläpito ja luvattoman rakentamisen valvonta	6-7	0
C	Rakentajille suunnattu tekninen neuvonta	5	0
D	Suunnittelijapätevyysien ja suunnitelmien laadun valvonta	3	0
E	Kaavojen toteutumisen valvonta	4	1
F	Rakennusluvan edellytysten harkinta hakijan, naapureiden ja yleisen edun kannalta	1-2	2
G	Rakentamisen laadun valvonta ja siihen liittyvä neuvonta ja työnjohtajapätevyysien valvonta työmailla	1-2	1
H	Rakennustuotteiden laadun ja tuoteinformaation oikeellisuuden valvonta	6-7	0

Taulukossa 3.4 on esitetty haastateltujen käsitys rakennusvalvonnan tehtävien merkityksestä rakennushankkeeseen ryhtyvän kannalta. Kunkin haastateltavan tärkeimmäksi arvioimalle tehtävälle on annettu 4 pistettä, vähiten tärkeälle 1 pistettä. Pisteet on laskettu yhteen ja eniten yhteispisteitä saanut on merkitty sijalle 1, vähiten yhteispisteitä saanut sijalle 4. Lisäksi on merkitty viimeiseen sarakkeeseen, kuinka moni haastateltava on arvioinut kyseisen tehtävän vaihtoehdoista rakennushankkeeseen ryhtyvän kannalta kaikin tärkeimmäksi.

Taulukko 3.4

Kunnan teknisten viranhaltijoiden arvio tehtävän merkityksellisyydestä rakennuttajalle

		Sijoitus	Ykkössijoja
a	Rakennushankkeeseen ryhtyvän ohjaus ja neuvonta ennen luvan hakua	1	3
b	Suunnitelmien ennakkoarviointi	2	1
c	Aloituskokouksen pitäminen	3	0
d	Katselmusten suorittaminen	4	0

Haastatellut viranhaltijat olivat yksimielisiä siitä, että rakennusvalvonta on olemassa varmistukseen osaltaan miellyttävän kaupunki- tai kylänäkymän syntymisen ja säilymisen, suunnittelun ja rakentamisen laadun ja rakennusten turvallisuuden varmistamisen.

Kestävän kehityksen edistämistä ja energiatehokkaiden rakenneratkaisujen edistämistä ei kukaan tämänkään ryhmän jäsenistä maininnut rakennusvalvonnan tehtäväksi. Haastattelija ei myöskään johdatellut keskustelua tämän tyyppisiin valtakunnallisen tason tavoitteisiin. Rakennustuotteiden laadun valvomista ei pidetty rakennusvalvonnan tehtävänä, vaikka lain mukaan rakennustuotteiden kelpoisuuden arviointia on ohjattava ja tarvittaessa tiedotettava esimerkiksi CE-merkintään liittyvistä ongelmista markkinavalvontaviranomaiselle.

Laadukkaan toiminnan edellytyksenä pidettiin riittävää resursointia, asiakaslähtöisyyttä ja rakennushankkeeseen ryhtyvän riittävää ja oikea-aikaista neuvontaa. Ongelmana nähtiin se, että usein hanke etenee väärässä järjestyksessä ja rakennusvalvonta pääsee mukaan vasta sitten, kun esimerkiksi oleelliset päätökset tontista ja esimerkiksi talotyyppistä on jo tehty.

Yhtenä ratkaisukeinona esitettiin kaavoituksen ja rakennusvalvonnan yhdessä järjestämää tiedotustilaisuutta tontin varanneille asiakkaille hyvissä ajoin ennen suunnittelun aloittamista.

Osa haastatelluista piti alueellista rakennusvalvontaa erittäin hyvänä ratkaisuna varmistamaan riittävän osaamisen ja myös kollegiaalisen tuen kiperissä ratkaisuissa. Hyvänä asiana nähtiin myös helpompi sijaisuuksien järjestäminen isommissa yksiköissä. Kannatusta sai sekä isohkot, noin 10 asiantuntijan rakennusvalvontayksiköt että 6 asiantuntijan yksiköt, joita tässä työssä esimerkkinä käytetty kuvitteellinen Sata-Pirkan RaVa edustaisi.

Rakennusvalvonnan käytössä olevat pienet resurssit huolestuttivat ja rakennetun ympäristön jatkuvan valvonnan suorittaminen koettiin turhauttavaksi. Yksi haastateltava esitti ajatuksen asukasyhdistysten tai kaupunginosayhdistysten mahdollisuudesta toimia merkittävämmässä roolissa rakennetun ympäristön siisteyden ja turvallisuuden valvonnassa. Paikalliset toimijat tuntisivat alueen ja sen asukkaat parhaiten, mutta samalla nähtiin myös tällaiseen toimintaan liittyvät riskit.

Kaikki rakennusvalvonnan viranhaltijat pitivät hyvänä ajatuksena katselmuksiin käytettävien resurssien tarkempaa suuntaamista niihin kohteisiin, joissa valvonnan tarve näyttäisi kokemuksen mukaan olevan suurin. Suurimmilla rakennusliikkeillä on yleensä kunnossa olevat omavalvontajärjestelmät ja kohteissa on myös ulkopuoliset valvojat. Pienemmät toimijat, jotka kuitenkin urakoivat kohtuullisen isojaakin kohteita, voivat tarvita enemmän myös viranomaisohjausta ja valvontaa. Aivan pienissä kohteissa olisi tarpeen

pitää vain aloituskokous, jossa varmistetaan hankkeen osapuolten vastuut ja lupapäätöksen mukaisen toteutuksen muut edellytykset.

SUUNNITTELIJOIDEN HAASTATTELUT

Tutkimuksessa haastateltiin rakennusvalvonnan asiakkaiden käyttämiä suunnittelijoita, yhteensä 5 henkilöä. Eskolan [22] mukaan laadullisessa tutkimuksessa tutkittava joukko on yleensä aina harkinnanvarainen näyte eikä tilastollinen otos, niin myös tässä tutkimuksessa.

Haastateltavat valittiin suunnittelijoista, jotka olivat toimineet rakennusvalvonnan toiminta-alueella useassa hankkeessa pääsuunnittelijana. Haastateltavien valinta ei siis ollut mitenkään sattumanvaraista, mutta tässä kohden pidettiin erityisesti huolta siitä, että tutkijan mieltymykset tai ennakkokäsitykset eivät päässeet ohjaamaan valintaa. Ilmeisin valinta eli se, että haastateltaisiin rakennusvalvonnassa useimmin asioivia, tutumpia suunnittelijoita, jätettiin tarkoituksella pois.

Kohderyhmäksi valittiin kokemusvuosiltaan erilaisia haastateltavia sekä edustajia molemmista sukupuolista. Paitsi naiset, tutkimuksen perusjoukossa myös nuoremmat suunnittelijat ovat aliedustettuina, joten heidän saamiseensa mukaan näytejoukkoon kiinnitettiin erityistä huomiota. Tätä perusteltiin sillä, että nuoremman sukupolven suunnittelijat ovat tulevana vuosina rakennusvalvonnan tärkeitä asiakkaita ja kehitystyötä tehdään tulevaisuuden tarpeita varten. Täten heidän käsityksillään ja mielipiteillään on erityistä arvoa.

Valinnassa pyrittiin myös huomioimaan alueellinen edustavuus eli haastattelupyyntöjä esitettiin eri puolille laajaa rakennusvalvonnan toiminta-aluetta. Tätä pidettiin tärkeänä sen takia, että liitoskuntien alueella aikaisemmin toimineissa rakennusvalvonnoissa on ollut erilaisia käytäntöjä, jotka vaikuttavat edelleen suunnittelijoiden käsityksiin ja odotuksiin rakennusvalvonnan toiminnasta.

Suurin osa tarkastelualueen lupakohteista on ollut suunnittelun vaativuusluokaltaan tavanomaisia. Ne ovat olleet juuri niitä kohteita, joiden lupakäsittely ja työnaikainen valvonta ovat vaatineet rakennusvalvonnan resursseista pääosan. Tällä perusteella haastatellut rajattiin näihin kohteisiin, joissa rakennushankkeeseen ryhtyvä on käyttänyt asiantuntijoinaan paikallisesti toimivia yksinyrittäjiä. Suunnittelu- tai konsulttitoimistojen käyttö on näissä kohteissa ollut vähäistä.

Haastattelulupaa pyydettiin lopulta 5 suunnittelijalta, jotka kaikki lupautuivat haastateltavaksi. Haastattelussa apuna käytetty puolistrukturoitu kysymyslomake on liitteessä 3.

Valtaosalla haastatelluista oli jo pitkä kokemus rakennussuunnittelusta ja toimimisesta yhteistyössä rakennusvalvonnan kanssa, joten he olivat tutkittavan aihealueen asiantuntijoita. Haastatellut olivat olleet vuoden 2000 jälkeen Sastamalan tai Punkalaitumen alueella pääsuunnittelijana kukin 3-23 kohteessa. Suunnittelijoiden ja vastaavien työjohtajien ryhmässä haastatellut henkilöt olivat vuosien 2010 – 2016 välisenä aikana olleet yhteensä 138 kohteessa pääsuunnittelijana. Kohteiden määrä oli 7 % kaikista tarkastelualueella vastaavana aikana rakennuslupan saaneista hankkeista.

Suunnittelijoiden haastattelun osana käytettiin myös kehittämistyön menetelmäoppaassa [20] kuvattua CIT-menetelmää (Critical Incident Technique). Se on syvähaastattelutapa, jossa haastateltavaa pyydetään kertomaan aiheeseen liittyvistä hyvistä ja huonoista palvelukokemuksistaan.

Tässä tapauksessa kiinnostuksen kohteena oli palvelukokemukseltaan ääripäitä edustaneet projektit, joissa suunnittelija oli ollut mukana. Tavoitteena oli saada selville, miten rakennusvalvonta on toiminut silloin, kun suunnittelija on kokenut asioiden sujuvan rakennusvalvonnan kanssa hyvin. Vastaavasti haluttiin kuulla, millä tavoin toimien palvelukokemus saattaa jäädä heikoksi.

Negatiivisista kokemuksista haastatellut toivat useimmiten esiin ne hankkeet, joihin ennen rakennuslupan saamista tarvittiin joko poikkeuslupa tai suunnittelutarveratkaisu. Sekä suunnittelijat itse että heidän kertomansa mukaan myös heidän asiakkaansa kokivat suunnittelutarveratkaisun käsitteenä vaikeaksi ja sen hakemisen erillisenä prosessina byrokraattiseksi. Toivottiin muutenkin yleisesti ns. yhden luukun periaatteen toteutumista lupaprosesseissa.

Huonommat ennusmerkit lupaprosessin onnistumiselle on haastateltujen mukaan antanut se, jos hankkeeseen ryhtyvä ei ole lähtökohtaisesti arvostanut suunnittelijoiden ammattitaitoa eikä viranomaisen työtä. Myös projektin vastuunjako on saattanut olla alusta asti epäselvä. Suunnittelija otetaan toisinaan mukaan liian myöhäisessä vaiheessa ja suunnittelubudjetti mitoitetaan niin pieneksi, että se mahdollistaa vain välttämättömimmän suunnittelutyön. Projektin hallinnasta ei välttämättä haluta maksaa kenellekään. Tämä tuli erityisesti esiin nuorempien suunnittelijoiden haastatteluissa.

Kaksi haastatelluista mainitsi hankalimmaksi lupaprosessiksi sellaisen hankkeen, joka oli toteutettu muualla kuin tarkastelukunnissa. Tämä saattaa liittyä haastattelun asetelmaan, jossa vältettiin antamasta suoraa kritiikkiä ja se verhoitiin vastaavan tyyppisiin kokemuksiin muissa kunnissa. Yllättävää oli se, että haastatellut mainitsivat toisistaan tietämättä saman hämäläiskaupungin rakennusvalvonnassa koetun lupaprosessin, mikä tutkijan oletuksen mukaan saattaa liittyä kyseisen rakennusvalvonnan todennäköisesti keskimääräistä huolellisempaan lupaharkintaan.

Hyvin onnistuneen lupaprosessin syiksi mainittiin luottamuksellinen suhde rakennushankkeeseen ryhtyvän ja suunnittelijan välillä, jolloin tieto kulkee hyvin, sekä rakennusvalvonnan kanssa käyty ennakkoneuvottelu hankkeesta. Yhteistyötä ja tiedonkulkua on näissä hankkeissa toisinaan parantanut myös se, että hankkeeseen ryhtynyt ei ole ollut täysin maallikko rakennustekniikassa. Tällöin kaikki osapuolet ovat puhuneet ns. ”samaa kieltä”.

Rakennusvalvonnan luvan hakua edeltävää ennakkoneuvontaa ja sujuvaa yhteistyötä suunnittelijoiden kanssa pidettiin yleisesti tärkeänä. Yksi haastateltava mainitsi tärkeäksi lupahakemuksen tarkistamisen niin, että hakemus ja liitteet saataisiin kerralla kuntoon. Rakennusvalvonnassa hakemusten vastaanotossa käytössä oleva tsekkauslista sai kiitosta. Sen avulla varmistetaan, että kaikki tarvittavat liitteet tulevat kerralla mukaan hakemukseen.

Sähköisen luvanhaun mahdollisuutta kaikki suunnittelijat pitivät hyvänä uudistuksena pienistä käytettävyysongelmista huolimatta. Yksi haastateltu toivoi parempaa virkamiesten tavoitettavuutta.

Eri viranomaisten antamiin tulkintoihin toivottiin selkeyttä. Tässä yhteydessä mainittiin terveydensuojeluviranomainen ja paloviranomainen. Yksi haastateltava mainitsi tärkeäksi myös suunnittelija- ja työnjohtajapätevyyksien varmistamisen, jotta lopputulos olisi määräysten mukainen.

Eräs haastateltava toivoi, että rakennesuunnittelija nimettäisiin jo rakennusluvan haun yhteydessä, jolloin rakennesuunnitelmien tekemiselle jäisi nykyistä paremmin aikaa. Hänen mukaansa rakennesuunnittelu tahtoo nykyisin jäädä jalkoihin, kun hanketta lähdetään viemään heti lupapäätöksen jälkeen vauhdilla eteenpäin, vaikka rakennesuunnittelijaa ei olisi vielä edes valittu. Tämä oli tutkimuksen tekijälle ja kollegoille yllättävä näkökulma, mutta ilmeisen perusteltu ja harkitsemisen arvoinen.

Haastatelluista pääsuunnittelijoista neljä toimii usein pienehköissä kohteissa myös vastaavana työnjohtajana. Tätä pidettiin toimivana ratkaisuna erityisesti sen takia, että tiedonkulun ongelmia suunnittelun ja toteutuksen välillä ei tällöin esiinny. Tosin tällöinkin työmaalla satunnaisesti vierailevat ”asiantuntijat” saattavat pyrkiä vaikuttamaan tehtäviin ratkaisuihin toteutuksessa. Tämä liittyyneen rakentamisen suosittuun ”näin on aina ennenkin tehty”-periaatteeseen. Tämä kuitenkin näyttäisi vähenevän suunnittelijan kokemuksen ja auktoriteetin kasvaessa ajan myötä.

TYÖNJOHTAJIEN HAASTATTELUT:

Tutkimuksessa haastateltiin rakennusvalvonnan asiakkaiden käyttämiä vastaavia rakennustyön johtajia, yhteensä 4 henkilöä. Haastateltavat valittiin henkilöistä, jotka olivat toi-

mineet rakennusvalvonnan toiminta-alueella useassa hankkeessa rakennustyön vastaavana työnjohtajanajana. Näistä hankkeista vähintään yhden piti olla keskikokoinen tai sitä isompi teollisuus-, varasto-, liike- tai maatalousrakennus. Haastatellut olivat olleet rakennusvalvonnan KuntaNet –rekisterin mukaan vastaavana työnjohtajana tarkastelukuntien alueella vuosina 2010-2016 yhteensä 94 kohteessa.

Haastateltavien valinta ei siis ollut sattumanvaraista, vaan heidät valittiin kokeneiden työnjohtajien joukosta edustamaan erityyppisiä rakennuskohteita. Haastatellut olivat toimineet myös kohteiden pääsuunnittelijana, mikä pienehköissä maaseudun rakennuskoh-teissa on yleisesti tapana. Haastatteluissa sivuttiin myös niitä asioita, joita oli erikseen selvitetty suunnittelijahaastateltavilta. Esiin tulleet asiat tukivat suunnittelijahaastatteluiden tuloksia.

Haastatteluista yksi tehtiin kasvokkain, loput tehtiin puhelinhaastatteluna. Ajan säästämiseksi tässä käytettiin strukturoitua kysymyslomaketta, joka on liitteessä 4.

Rakentamisen määräystenmukaisuuden valvonta mainittiin jokaisessa keskustelussa rakennusvalvonnan perustehtäväksi. Kaksi haastatelluista piti roolia kaupunki- tai kyläku-van vaalimisessa rakennusvalvonnan toisena perustehtävänä. Eräs haastateltava nosti rakennusvalvonnan rakentajille antaman neuvonnan aivan perustehtäväksi. Neuvonta oli kaikkien mielestä erittäin tärkeä rakennusvalvonnan tehtävä, mutta yksi haastateltava epäili resurssien riittävyyttä sen lisäämiseksi. Erityisesti toivottiin lupavaiheen alkuvai-heessa neuvontaa liittyen rakennuspaikan erityisiin rakentamisen ehtoihin.

Rakennusvalvonnan muutostarpeisiin liittyvässä keskustelussa nousi esiin muutamia toivomuksia ja ehdotuksia. Lupapäätökseen olisi hyvä liittää mukaan varsinkin kertarakentajille tietoa katselmuksilla tarvittavista dokumenteista, jotta ne kaikki olisivat ajoissa saatavilla. Toisen haastatellun mukaan asia voitaisiin käydä tarkemmin läpi aloituskoukussa, jotta asia tulisi selväksi myös kertarakentajalle. Kolmannen haastatellun mielestä nämä lupaan liittyvät ehdot ja työmaan etenemiseen ja katselmusten toteuttamiseen liittyvät asiat tulisi selvittää luvan hakijalle erillisellä selväkielisellä ohjeella. Tosin hän totesi lopuksi, että eivät sitäkään kaikki lukisi.

Asiakkaan näkökulmasta ajateltuna aloituskokous arvioitiin tärkeimmäksi rakennusvalvonnan suorittamaksi rakennustyön aikaiseksi toimenpiteeksi. Mielipiteet siitä, mikä katselmuksista on hankkeen kokonaisuuden ja lopputuloksen kannalta oleellisin, vaihtelivat huomattavasti vastaavan työnjohtajan kokemuksen, erityisosaamisen ja hankkeiden laadun mukaan.

Kaikki pitivät rakennekatselmusta tärkeänä, mutta osa haastatelluista painotti myös sekä pohjakatselmuksen että nykyisillä resursseilla kokonaan poistuneen hormikatselmuksen tärkeyttä. Pohjakatselmusta perusteltiin sillä, että ”kahdet silmät näkevät enemmän kuin

yhdet”. Hormikatselmusten poisjääntiä harmiteltiin, sillä se olisi jopa aikaisempaa tärkeämpi teräs- ja elementtihormien aikana, jolloin ammattimuurarien asiantuntemus ei enää ole käytössä. Yksi haastateltava mainitsi, että otettuja valokuvia voisi hyvin käyttää joissain tapauksissa katselmuksien sijasta hyväksyttävän rakennustavan todentamiseen.

Sen, että katselmuksia jää tilaamatta, oletettiin johtuvan kahdentyyppisistä syistä. Pienimmissä kertarakentajan kohteissa jää toisinaan epäselvyyttä siitä, tilaako katselmukset rakennushankkeeseen ryhtyvä vai vastaava työnjohtaja. Isommissa, ammattirakentajan kohteissa syyksi arveltiin tätä useammin unohdusta tai jopa välinpitämättömyyttä. Tällöin syynä voi olla myös se, että katselmusta ei koeta hyödylliseksi hankkeen kannalta, vaikka suoraan tällaista syytä yksikään haastatelluista ei halunnut esittää johtuen todennäköisesti haastattelijan roolista viranomaistoiminnassa. ”Rivien välistä” tämä oli kuitenkin tutkijan mielestä luettavissa.

Yksi haastateltava ehdotti, että myös katselmusten ajanvarauksen voisi siirtää Lupapiste-palvelussa tehtäväksi. Toisen haastateltavan mielestä Lupapisteen käyttöönotto on vain hidastanut asioiden käsittelyä, kun asioita käsitellään palvelussa kommenttipalstan kautta kysymys kerrallaan.

Osa haastatelluista oli sitä mieltä, että rakennushankkeeseen ryhtyvän ennakko-odotukset hankkeen etenemisestä ovat epärealistisia. Asioiden ajatellaan olevan helpompia ja nopeampia toteuttaa, kuin ne todellisuudessa ovat. Suunnitelmien tarpeellisuus saatetaan mieltää ainoastaan luvanhakuprosessin kannalta. Roolijako suunnittelijan ja vastaavan työnjohtajan välillä on toisinaan epäselvä, ja vastaava työnjohtaja joutuu välillä myös suunnittelemaan työmaalla.

Rakennushankkeeseen ryhtyvät etsivät haastateltujen mukaan rakentamiseen liittyvää tietoa netistä, muilta rakentajilta ja rautakaupan myyjiltä. Joidenkin haastateltavien mielestä saatuun tietoon luotetaan liian sinisilmäisesti. Toisten haastateltavien mielestä valmistajien nettisivuilla julkaistuu tietoon voikin pääsääntöisesti luottaa.

Määräysten tulkinnoista kysytään yleensä joko rakennusvalvonnasta tai palotarkastajilta. Erityisesti viimeksimainitun tahon palvelualttiuteen oltiinkin tyytyväisiä. Myös Sastamalan tarkastusinsinöörin palvelualttiista toimintatavasta annettiin kiitosta. Yhden haastateltavan mielestä rakennusvalvonnasta pitäisi aina saada joku viranhaltijoista kiinni, jotta työn edetessä syntyviin kysymyksiin saataisiin nopeasti vastaus ja työt voisivat jatkua suunnitellusti.

Koettiin myös, että vastaava työnjohtaja pääsee hankkeeseen mukaan usein liian myöhään. Myös tiedonkulussa todettiin toisinaan olevan ongelmia. Varsinkin talopakettikohteissa tätä oli esiintynyt. Niissä kohteissa, joissa vastaava työnjohtaja toimii myös pääsuunnittelijana, näitä ongelmia ei tietenkään ole koettu yhtä paljon.

Haastattelujen päätteeksi pyydettiin vastaavia työnjohtajia, jotka olivat toimineet useassa vaativuusluokaltaan tavanomaisessa kohteessa myös pääsuunnittelijana, järjestämään rakennusvalvonnan tehtäviä tärkeysjärjestykseen kuntalaisen kannalta. Tehtäväluettelo on sama, jota käytettiin myös muiden ryhmien haastatteluissa. Taulukossa 3.5 on esitetty haastateltujen käsitys rakennusvalvonnan tehtävien yleisestä merkityksestä yhteiskunnan toimivuuden, kunnan ja kuntalaisten kannalta.

Taulukko 3.5

Suunnittelijoiden/vastaavien työnjohtajien arvio tehtävien yleisestä tärkeydestä

	Tehtävä	Sijointus	Ykkössijoja
A	Rakennetun ympäristön siisteyden ja rakennusten kunnan valvonta	6	0
B	Rakennusrekisterin ja osoitenumeroitien ylläpito ja luvattoman rakentamisen valvonta	8	0
C	Rakentajille suunnattu tekninen neuvonta suunnitteluvaiheessa	2	1
D	Suunnittelijapätevyyksien ja suunnitelmien laadun valvonta	4-5	0
E	Kaavojen toteutumisen valvonta	4-5	0
F	Rakennusluvan edellytysten harkinta hakijan, naapureiden ja yleisen edun kannalta	3	2
G	Rakentamisen laadun valvonta ja siihen liittyvä neuvonta ja työnjohtajapätevyyksien valvonta työmailla	1	1
H	Rakennustuotteiden laadun ja tuoteinformaation oikeellisuuden valvonta	7	0

3.2.4. Asiakaspalautteen keräys kuntien kotisivuilla

Palautekysely toteutettiin Sastamalan kaupungin ja Punkalaitumen kunnan kotisivuilla Webropol-kyselynä ajanjaksolla 1.6.2016 – 15.1.2017. Rakennusvalvonnan palvelu- ja yhteystietoja netistä etsiviä asiakkaita houkuteltiin vastaamaan muutamia rakennusvalvonnan toimintaan liittyviin kysymyksiin ja lopuksi antamaan vapaamuotoista palautetta rakennusvalvonnan toiminnasta tai kotisivuista.

Palautetta saatiin kerättyä hyvin vähän. Kesäkuun 2016 ja tammikuun 2017 välisellä aikajaksolla 148 nettisivuilla vierailijaa oli avannut kyselylomakkeen, mutta lähes jokainen oli peruuttanut kyselystä vastaamatta siihen. Vastauksia saatiin lopulta vain 7 kpl.

Tätä ei osattu odottaa, sillä kysymyslomake oli laadittu lyhyeksi ja kysymykset oli pyritty muotoilemaan siten, että vastaaminen olisi helppoa ja veisi vain muutaman minuutin. Lisäksi tiedossa oli, että kuntalaiset olivat muilla foorumeilla ahkerasti keskustelleet rakennusvalvonnassa tapahtuneista muutoksista ja toimintatavoista ja osa esittänyt kärkeäkin mielipiteitä. Oli yllättävää, että mielipiteitä ei haluttu ilmaista nyt, kun siihen oli järjestetty hyvä tilaisuus.

Toisaalta kyselyä ei mitenkään markkinoitu. Se löytyi vain rakennusvalvontojen sivuilta ja sen löysivät ne henkilöt, jotka jostain muusta syystä vierailivat sivustolla. Näin toimittiin tarkoituksella, sillä haluttiin varmistaa, että palautetta antavilla on jokin todellinen kosketuspinta rakennusvalvontaan ja että annettu palaute on asiallista. Oli jo lähtökohtaisesti selvää, että vastauksia ei tulisi suuria määriä. Toivottiin laadun korvaavan määrän.

Kysymykset on esitetty liitteessä 9 ja kyselyn raportit liitteissä 12-13. Vastausten perusteella rakennusvalvonnan eniten lisäarvoa tuottava tehtävä on rakennushankkeeseen ryhtyvän ja suunnittelijoiden ohjaus ja neuvonta hankkeen alkuvaiheessa. Vastausten mukaan seuraavaksi tärkeintä on rakentamisen laadun valvonta ja siihen liittyvä neuvonta työmailla.

3.2.5. Asiakaspalautteen keräys lupapäätöksen jälkeen

Rakennusvalvonnan palvelusihteeri postitti liitteessä 10 esitetyn kyselykaavakkeen lupapäätöksen liitteenä ajanjaksolla 1.6. – 31.12.2016. Asiakkaita pyydettiin palauttamaan täytetty lomake tarkastusinsinöörille joko aloituskokouksessa tai ensimmäisellä katselmuskäynnillä. Kyselykaavake lähetettiin 90 asiakkaalle ja heistä kukaan ei palauttanut lomaketta tänä oman projektinsa aloituksen kiireisimpänä aikana.

3.2.6. Asiakaspalautteen keräys käyttöönottokatselmusvaiheessa

Rakennusvalvonnan palvelusihteeri postitti liitteessä 11 esitetyn kyselykaavakkeen asiakkaille, jotka olivat tilanneet käyttöönottokatselmuksen tai loppukatselmuksen kohteeseensa Sastamalan rakennusvalvonnasta ajanjaksolla 1.9. – 31.12.2016. Asiakkaita pyydettiin palauttamaan täytetty lomake tarkastusinsinöörille kyseisellä katselmuksella.

Kyselykaavake lähetettiin 32 asiakkaalle ja heistä 10 palautti lomakkeen ainakin osittain täytettynä. Vastausprosentti oli 31. Seuraavassa on esitetty kysymykset ja niihin saadut vastaukset.

Kysymys nro 1:

Minkä asian olet kokenut rakennusvalvonnan tärkeimmäksi palvelutehtäväksi rakennushankkeesi aikana?

Vastaukset:

- ”Neuvonta ja siihen liittyvä palvelu”
- ”Neuvonta”
- ”Kuunnella asiakkaan tarpeita ja auttaa asian eteenpäin saattamisessa”
- ”Riittävät tiedot hankkeen käynnistämiseksi”
- ”Rakennusvalvontaprosessista informoimisen ja opastamisen”
- ”Neuvonta”
- ”Aikataulu”
- ”Ajantasaisista rakennusmääräyksistä tiedottamisen”

Kysymys nro 2:

Millä rakennusvalvonnan toimella on ollut hankkeesi kannalta vähiten merkitystä? Minkä olet kokenut turhaksi byrokratiaksi?

Vastaukset:

- ”Suunnittelutarveratkaisumenetelmää pitäisi virtaviivaistaa, varsinkin kun ELY ei aina kuulu mukaan.”
- ”Sen osoittaminen, että olet oikealla asialla, on turhan byrokraattista.”
- ”Ei ollut turhia asioita, kaikella oli merkityksensä.”
- ”Energiaselvitykset pienkohteissa”
- ”Poikkeuslupa!”
- ”En ole kokenut mitään vaihetta turhaksi byrokratiaksi. Mielestäni kaikki vaiheet olivat tarpeellisia ja järkeviä.”

Kysymys nro 3:

Oletko hakenut rakennusvalvontaan liittyvää tietoa kunnan internet-sivuilta ja oletko löytänyt etsimäsi tiedot? Miten kehittäisit rakennusvalvonnan nettisivuja?

Vastaukset:

- ”Sivusto toimii hyvin, ehkä vapaat tontit/rakennuspaikat ovat välillä olleet niin monen klikin takana, etten ole mobiililla niitä auki saanut...”
- ”Kyllä, Sivujaottelu voisi olla selkeämpi. Otsikointi ytimekkääksi.”
- ”Kyllä olen hakenut tietoa kunnan internetsivuilta ja tieto löytyy riittävän helposti. Lupa-asiakirja saisi olla word-tiedostona niin olisi helpompi se täyttää.”
- ”Olen hakenut ja löytänyt. Ei merkittäviä kehityskohteita.”

- ”Olen hakenut, ...” (vastaus jäänyt kesken)
- ”Olen hakenut. Lomakkeet haluaisin selvemmin esille. Lomakkeilla voisi olla selvät täyttöohjeet.”
- ”En ole tarvinnut”
- ”Olen hakenut ja on hyvät kotisivut”
- ”Etsin ikkunoihin liittyviä määräyksiä kunnan internet-sivuilta, mutta en löytänyt vastausta. Olisi hyvä, jos olisi viitteet rakennusmääräyksiin.”

Kysymys nro 4:

Mikä seuraavista rakennusvalvonnan suorittamista toimenpiteistä on kokemuksesi mukaan tärkein ja rakennuttajalle eniten lisäarvoa tuottava?:

Taulukko 3.6 Vastaukset kysymykseen nro 4 käyttöönottovaiheessa

Toimenpide	Toimenpiteen tärkeimmäksi arvioivat vastaajat (kpl)
Rakennushankkeeseen ryhtyvän ohjaus ja neuvonta ennen luvan hakua	5
Suunnitelmien ennakkoarviointi ja suunnittelijoiden opastus ennen luvan hakua	0
Lupakäsittelyn yhteydessä käydyt neuvottelut sekä saatu opastus	2
Aloituskokouksen pitäminen (hankkeen vastuusuhteiden selvittäminen ja opastus)	1
Rakennekatselmusten suorittaminen	2

Kysymys nro 5: **Muu toimenpide, mikä?**

Vastaukset:

- ”Joustavuus. Täällä ihmistä palvellaan ihmisenä eikä numerosarjana.”
- ”Neuvonta rakennushankkeen aikana”

Kysymys nro 6:

Millä tavoin yleisesti ottaen parantaisit rakennusvalvonnan toiminnan laatua?

Vastaukset:

- ”****laissyntyisenä totean iloksenne, että jatkakaa vaan näin. Teillä homma toimii ja turhat tärkeilyt poistuu valtaosin niin, ettei asiakas niitä näe/koe.”
- ”Kun jokin lomake muuttuu, niin poistakaa vanha lomake verkkosivuilta, ettei asiakas joudu täyttämään samanlaista lomaketta kahteen kertaan.”
- ”Asiakkaan kuunteleminen ja neuvonta.”
- ”Sen verran vähä olen tarvinnut, ettei minulla ole siihe selkeää mielipidettä.”
- ”Ei juurikaan parannettavaa. Toiminta on ollut varsin ystävällistä, ohjaavaa ja joustavaa kaikin puolin. Ei ole onneksi omaksuttu isojen keskuksien jäykkiä toimintatapoja!”
- ”Hankkeeseen ryhtyvän kanssa konsultaatiokeskustelua.”
- ”Tavoitettavuutta haluaisin parantaa pidentämällä puhelinaikaa.”
- ”Harkinnanvaraista joustavuutta”
- ”En osaa sanoa, mielestäni kaikki OK”
- ”Laatu on mielestäni hyvää. Ehkä kynnystä hakea ja käyttää rakennusvalvonnan palveluita voisi alentaa. Jos netissä olisi helppotajuiset ohjeet rakennushankkeen eri vaiheista ja paikallisten asiantuntijoiden yhteystietoja, voisi se alentaa kynnystä aloittaa luvallisia rakennushankkeita. Paikalliset hyötyisivät tietenkin myös uusien työtilaisuuksien kautta.”

3.2.7. Dokumenttitutkimus rakennustyön aikaisesta valvonnasta

Maankäyttö- ja rakennuslain [1] 121 § mukaan aloituskokouksen tilaaminen on rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuulla ja katselmusten tilaaminen on maankäyttö- ja rakennusasetuksen [2] 73 § mukaan vastaavan työnjohtajan tehtävänä. Rakennustyönaikainen valvonta on Punkalaitumella rakennustarkastajan tehtävänä ja vuodesta 2013 alkaen Sastamalassa pääsääntöisesti tarkastusinsinöörin tehtävänä. Sitä edeltäneinä vuosina myös Sastamalan rakennustarkastaja on suorittanut katselmuksia säännöllisesti.

Pidetyt katselmukset ja katselmuksella havaitut puutteet ja annetut huomautukset on tarkoitus kirjata käytössä olevaan KuntaNet –ohjelmaan aina katselmuskäyntien jälkeen. Tiedot ovat järjestelmästä saatavissa esille kohdekohtaisesti, ja hankkeen tiedoista voidaan myös tulostaa seurantaraportti ja katselmuspöytäkirja. Katselmuksista on saatavana KuntaNet –ohjelmasta myös erilaisilla hakutekijöillä tilastoja. Tässä työssä on kuitenkin

huomattu, että saatavat tilastot ovat osin keskenään ristiriitaisia, eikä niihin sen takia ole voitu täysin luottaa.

Aina katselmuksia ei kuitenkaan tilata joko lainkaan tai riittävän ajoissa, jotta ne voitaisiin toteuttaa tarkoituksenmukaisessa vaiheessa. Taulukossa 3.7. on esitetty vuoden 2015 lupapäätöksissä määrätty katselmukset (M) sekä saman vuoden aikana pidetyt (P) katselmukset. Tilasto on otettu rakennusvalvonnan KuntaNet –ohjelman tilastot-toiminnolla. Luvuissa eivät ole mukana sijainnin merkitsemiset eivätkä sijaintikatselmukset.

On huomattava, että koska rakennuslupa on voimassa 5 vuotta, eivät taulukossa esitetyt yhden vuoden luvut ole suoraan verrannollisia keskenään, koska katselmukset suoritetaan vaihteittain usein eri vuosina. Luvut eivät koske samoja hankkeita kuin osittain. Koska uusien lupien ja niihin pidettäväksi merkittyjen rakennekatselmusten määrä on viimeisen viiden vuoden aikana kuitenkin ollut laskusuunnassa, voidaan luvuista päätellä, että ainakin osa rakennekatselmuksista jää joko kokonaan tilaamatta tai muusta syystä pitämättä. Koska luvut on otettu rakennusvalvonnan työntekijöiden ylläpitämästä rekisteristä, ovat kirjaamispuutteetkin mahdollisia.

Taulukko 3.7 Sastamalan ja Punkalaitumen vuoden 2015 lupapäätöksissä määrätty ja samana aikana suoritettut katselmukset KuntaNet –tilaston mukaan

	Sastamala		Punkalaidun		Toiminta-alue yht.	
Määrätty/pidetyt	M	P	M	P	M	P
Aloituskokous	25	28	3	3	28	31
Pohjakatselmus	0	8	0	0	0	8
Rakennekatselmus	92	58	11	8	103	66
Hormikatselmus	0	0	0	0	0	0
Käyttöönottokatselmus	19	22	14	3	33	25
Loppukatselmus	172	227	32	16	204	243
Yhteensä	308	344	60	30	368	374

Yleiskuvan saamiseksi selvitettiin ensin sekä Punkalaitumen että Sastamalan käyttämästä rakennusvalvonnan KuntaNet-ohjelmasta ne vuonna 2011 rakennusluvan saaneet hankkeet, joissa ei ollut merkintöjä mistään viranomaisen toimesta rakennustyön aikana, vaikka rakennusluvan voimassaoloaika oli umpeutunut. Tällaisia kohteita löytyi yhteensä 87 kpl eli 25 % kaikista saman ajanjakson myönnettyistä luvista.

Kokonaiskuvan saamiseksi siitä, kuinka hyvin rakennusvalvonnalla on tiedossa hankkeiden vaiheet, otettiin Sastamalan ja Punkalaitumen käyttämästä KuntaNet –ohjelmasta tilastot kaikista 1.1.2000 – 31.12.2011 välisenä aikana luvitetuista kohteista. Näissäkin rakennusluvan 5 vuoden määräaika valmistumiselle oli jo mennyt umpeen.

Lisäksi otettiin tilasto saman ajanjakson rakennusluvista, joissa ei ollut merkintää pidetyistä käyttöönotto- ja loppukatselmuksista eli ne olivat tiedostossa keskeneräisinä hankkeina, vaikka lupa oli vanhentunut. Sastamalassa tällaisia kohteita oli 32,9 % kaikista rakennusluvista ja Punkalaitumella 34,8 %.

Kolmasosa vuosien 2000-2011 aikana rakennusluvan saaneista kohteista on kirjausten mukaan sellaisia, että niiden vaiheesta ei ole rakennusvalvonnalla varmaa tietoa, vaikka luvan voimassaoloaika rakennuksen valmistumiselle on umpeutunut. Joko rakennustyötä ei ollut aloitettu, se oli edelleen kesken, käyttöönottokatselmusta tai loppukatselmusta ei ollut tilattu tai pidetty tai siitä ei ollut tehty merkintää tietojärjestelmään.

Tulosten luotettavuuden varmistamiseksi KuntaNet-ohjelman kirjauksia verrattiin Sastamalan rakennusvalvonnan käsi- ja päätearkistossa olevien vuoden 2011 lupapäätöskansioiden tietoihin. Vertailu tehtiin pistokoeluontoisesti 9 % osuudelle niistä luvista, joissa ei ollut merkintää pidetystä loppukatselmuksesta.

Tuloksena oli, että kuudesta tarkastetusta kohteesta kolmesta löytyi kuitenkin merkintä suoritetusta käyttöönottokatselmuksesta ja yhdestä merkintä loppukatselmuksen pitämisestä kuittauksena lupapäätökseen. Näiden neljän kohteen lupakansiot oli jo toimitettu päätearkistoon silloin voimassa olleen käytännön mukaan. Vain kahdesta kohteesta ei löytynyt mitään tietoa pidetystä käyttöönotto- tai loppukatselmuksesta, vaikka luvan mukainen töiden suoritus aika oli umpeutunut.

Vuonna 2013 rakennusluvan saaneita kohteita, joissa ei ollut mitään merkintää pidetyistä katselmuksista eikä rakennusvalvonnassa myöskään tietoa, että hanke olisi jäässä, oli 84. Työmaan tilanteen selvittäminen luotettavasti olisi vaatinut ylimääräisiä tarkastuskäyntejä paikan päällä, eikä siihen ollut tässä yhteydessä resursseja.

KuntaNet-ohjelman vuoden 2013 rakennuslupatilastosta valittiin sen sijaan sellaiset kohteet tarkempaan tarkasteluun, joiden katselmuksien em. ohjelmaan tehdyistä kirjauksista

kävi ilmi, että osaa lupapäätökseen merkityistä katselmuksista ei ollut pidetty. Tämä ilmeni siitä, jos työmaan edistymisen mukaan myöhäisempi katselmus oli merkitty pidetyksi, mutta aikaisempaa ei.

Tällä tavoin saatiin 15 katselmuskohdetta tarkempaan tarkasteluun. Kirjausten mukainen taulukko vuoden 2013 lupien pitämättä jääneistä, hankkeeseen määrätyistä pohja- ja rakennekatselmuksista rakennustyypeittäin on esitetty taulukossa 3.8.

Pohjakatselmuksia oli vuoden 2013 lupapäätöksissä määrätty pidettäväksi 32 kohteessa. Näistä oli tutkimusajankohtaan joulukuussa 2016 varmuudella pidetty ja kirjattu 14 pohjakatselmusta ja jätetty syystä tai toisesta väliin 6 tilausta ja/tai käyntiä, vaikka rakennustyöt oli aloitettu. Työmaan vaihe ei ollut muissa kohteissa tiedossa.

Rakennekatselmuksia oli vuoden 2013 lupapäätöksissä määrätty pidettäväksi 86 päätöksessä. Näistä oli tutkimusajankohtaan joulukuussa 2016 varmuudella pidetty ja kirjattu 14 rakennekatselmusta ja jätetty syystä tai toisesta väliin 9 tilausta ja/tai käyntiä, vaikka rakennustyö oli edennyt käyttöönottovaiheeseen ja vähintään osittainen loppukatselmus oli pidetty. Muiden hankkeiden työmaavaihe ei ollut rakennusvalvonnan tiedossa, eikä sitä ollut tässä yhteydessä mahdollista selvittää tarkemmin.

Taulukko 3.8 Vuoden 2013 rakennuslupien pitämättömät katselmukset tyypeittäin

Luvan nro	Rakennuksen tyyppi	Koko kerros-m2	Pitämätön *katselmus	Ilmoitettu syy
004	loma-asunto	169	rakenne*	monivaiheinen projekti, syy ei selvinnyt, vtj:aa ei tavoitettu
023	asuinrakennus	131	pohja*	pidetty myöhemmin aloituskokouksen yhteydessä, ei kirjattu
035	asuinrakennus	263	rakenne*	kellarikerros valuharkoilla ja elementeillä, ei koettu tarpeelliseksi, ajatuskatko
043	autosuoja/varasto	57	pohja*	vtj:aa ei tavoitettu
073	asuinrakennus	215	pohja*	aloituskokous myöhässä, ei tilattu katselmuksia
079	teollisuushallin laajennus	770	pohja*	ei tilattu, ei koettu tarpeelliseksi?05611
087	loma-asunto	84	rakenne*	vtj:n mukaan pidetty
100	loma-asunto	144	rakenne*	ei ehditty käydä?
132	asuinrakennus	285	rakenne*	ei ehditty käydä?
133	autokatos/varasto	90	rakenne*	ei ehditty käydä?
138	loma-asunto	88	pohja*	ammattirakent. pieni kohde, katselmus ei toisi vtj:n mielestä lisäarvoa
168	asuinrakennus	107	rakenne*	ei ehditty käydä?
178	asuinrakennus	149	rakenne*	vtj:n mukaan tilattu, ei käyty?
233	asuinrakennus	140	pohja*	työmaan kiire aikataulu, asiasta sovittu rakennustarkastajan kanssa
238	asuinrakennus	159	rakenne*	vtj: tilattu, kesäloma-aika, pakettitalo, katselmus ei välttämätön

Rakennusvalvonnan järjestelmään kirjattu tieto uuden asuinrakennuksen hyväksytysti suoritetusta käyttöönotto- tai loppukatselmuksesta on edellytys sille, että asukas saa Väestörekisterikeskukselta virallisen osoitteen kyseiseen rakennukseen. Tämän takia näiden rakennusten käyttöönotto- tai loppukatselmus tilataan ajoissa, omien ja kollegoiden havaintojen mukaan joskus jopa huomattavasti kesken olevaan rakennukseenkin.

Muissa rakennuksissa ei ole tällaista selkeää pakotetta katselmusten tilaamiselle ja ne jäävätkin vastaavan työnjohtajan ja rakennushankkeeseen ryhtyneen huolehtimisvelvollisuuden varaan. Asiaa selvitellessä ilmeni myös, että kaikkia pidettyjäkin loppukatselmuksia ei Sastamalan rakennusvalvonnassa ollut kirjattu KuntaNet- järjestelmään.

Tämän perusteella voitiin todeta, että käytäntö KuntaNet –järjestelmään tehtävien käyttöönotto- ja loppukatselmusten kirjausten osalta ei ole ollut kattavaa. Tarkempi syiden selvitys näiden lupien loppukatselmusten osalta ei ollut tässä yhteydessä mahdollista. Kirjauskäytäntöjä on kuitenkin muutettu vuoden 2013 aikana, joten jatkossa tilastotietoa on saatavissa helpommin.

Kirjaamiskäytännöt ovat olleet epäselvät ja tarkasteluvuoden kaikkien lupien katselmuskäytäntöjen läpikäyminen olisi pitänyt tehdä manuaalisesti arkistossa. Tämä olisi ollut käytettävissä oleviin resursseihin nähden liian työlästä ja tarkempaan tarkasteluun otettiin vain merkittävimmät hankkeet.

Tarkasteltiin kerrosalaltaan yli 500 m² kohteet tarkoituksena selvittää näiden merkittävimpien kohteiden katselmuskäytäntöjä muiden kuin loppukatselmusten osalta. Tällaisia isohkoja kohteita, jotka rakennusvalvonnan tiedon mukaan oli myös aloitettu, löytyi 11 kpl.

Taulukossa 3.9 on esitetty ne aloitetut yli 500 m² kohteet, joiden arkistoidusta lupa-aineistosta ei löytynyt merkintää kaikkien käyttöönottoa edeltävien, luvassa määrättyjen katselmusten pitämisestä. Viimeisessä sarakkeessa ilmoitetaan vastaavien työnjohtajien haastatteluissa tai rakennusvalvontahenkilöstön haastatteluissa esitetty todennäköinen syy katselmuksen pitämättä jättämiseen. Näistä ei ole olemassa kirjallisia merkintöjä, joten tieto on muistinvaraista.

Taulukko 3.9 Vuoden 2011 > 500 kem² rakennuslupien pitämättömät katselmukset

Lu- van nro	Rakennuksen tyyppi	Koko kerros-m2	pitämätön *katselmus	ilmoitettu syy
107	Liikerakennus	2899	pohja*	käyty?/ei merkitty
			rakenne*	käyty?/ei merkitty
207	Varastorakennus	617	käyttöönotto*	unohtunut tilata
248	Asuinkerrostalo	3834	aloituskokous	pidetty/ei kirjattu
255	Tuotantotila	729	pohja*	ei käyty
			rakenne*	ei käyty
260	Hoitolaitos hoiva- kodiksi muutostyö	1232	lvi*	ei käyty
264	Liikerak. laajennus	512	rakenne*	unohtunut tilata
265	Varastorakennus	720	pohja*	ei käyty
273	Varastorakennus	650	pohja*	ei tilattu
			rakenne*	ei tilattu
300	Asuinkerrostalo	1647	pohja*	tilattu/ei käyty
			rakenne*	tilattu/ei käyty
			LVI*	tilattu?/ei käyty
313	Toimitila	912	pohja*	unohtunut tilata
			rakenne*	unohtunut tilata
325	Polttoainevarasto	924	pohja*	ei käyty
			rakenne*	ei käyty

Tässä tutkimuksessa selvitettiin myös katselmuksissa havaittuja puutteita ja virheitä. Tarkoituksena oli selvittää, mitä rakentajat tekevät oikein ilman valvontaakin ja mihin asioihin valvonnassa puolestaan on syytä keskittyä.

Tutkimuksessa valittiin ensin satunnaisesti vuoden 2013 rakennusluvista 24 katselmuskohdetta tarkempaan tarkasteluun. Näistä luvista 2 oli rauennut ja 8 kohteessa työt olivat vielä katselmuskirjausten mukaan keskeneräiset. Kyseisissä luvissa oli määrätty 83 katselmusta. Näiden katselmuskäyntien kirjauksista selvitettiin, mihin virheisiin tai puutteisiin katselmuksilla oli jouduttu puuttumaan. Huomion kohteet kirjattiin tyypeittäin.

Tämän jälkeen tutkittavia katselmuksia lisättiin poimimalla rakennusvalvonnan Kunta-Net-ohjelman vuoden 2013 rakennuslupatilastosta satunnaisesti 26 kohdetta lisää tarkempaan tarkasteluun. Näistä yksi lupa oli rauennut aloittamattomana ja 11 kohdetta oli vielä keskeneräisiä. Selvitystä jatkettiin kunnes uusia puute- tai virhetyyppejä ei enää löytynyt ja syiden keskinäinen yleisyysjärjestys ei enää muuttunut.

Kaiken kaikkiaan lähemmässä tarkastelussa oli 69 kohdetta, mikä oli 27 % vuoden 2013 aikana myönnettyistä rakennusluvista Sastamalassa. Keskeneräisiä hankkeita oli näistä 31 kappaletta. Näiden 69 hankkeen lupapäätöksiin oli määrätty pidettäväksi 201 katselmusta. Tutkimuksen tekohetkellä oli toteutettu 105 katselmuskäyntiä näissä kohteissa.

Huomionarvoista on, että molempien näytteiden luvissa määrättyistä rakennekatselmuksista oli KuntaNet -kirjausten mukaan pidetty vain 58 %. Näilläkään rakennekatselmuksilla ei ollut kirjattu yhtään merkintää havaituista puutteista tai virheistä. Asiaa selvitettiin tarkemmin haastatteleamalla tarkastusinsinööriä, joka suorittaa Sastamalan rakennusvalvonnan alueella lähes kaikki katselmukset.

Keskustelussa ilmeni kolme eri syytä rakennekatselmusten pitämättä jättämiseen. Osaa rakennekatselmuksista, joiden tilaaminen on vastaavan työnjohtajan tehtävä, ei koskaan tilata. Syytä tähän on selvitetty aiemmin tässä tutkimuksessa vastaavien työnjohtajien haastatteluissa.

Toinen syy on resurssipula. Henkilökunnan vähyyden takia kaikkia katselmuksia ei ehditä varsinkaan sesonkiaikaan suorittaa. Niissä kohteissa, jotka ovat asiantuntevan ja kokeneen vastaavan työnjohtajan vastuulla, ei aina käydä. Tällöinkin asiasta keskustellaan katselmusta tilaavan työnjohtajan kanssa ja sovitaan menettelystä. Heille myös korostetaan rakenteiden tarkastuksen tärkeyttä ja kirjauksen tekemistä rakennustyön tarkastusasiakirjaan. Asia myös varmistetaan käyttöönotto- tai loppukatselmuksella.

Kolmantena tapauksena ovat sellaiset lämpöeristämättömät talousrakennukset, joissa oleelliset rakenteet jäävät valmiissa rakennuksessa näkyviin. Rakennekatselmus voidaan näissä tapauksissa katselmuksen tilaajan kanssa sopien yhdistää myöhemmin pidettävään loppukatselmukseen. Käytäntönä on ollut, ettei rakennekatselmuksen osuutta yleensä merkitä järjestelmään erikseen, vaikka rakenteet katselmoidaan em. loppukatselmuksessa.

Asiat, joihin oli jouduttu näissä katselmuksissa puuttumaan, on esitetty tyypeittäin taulukossa 3.10.

Taulukko 3.10 Katselmuksilla ilmenneet ja kirjatut puutteet

puute / virhe / ohjaus	yksityinen rakennuttaja	ammattirakennuttaja	esiintymisen yleisyys 1-6
Puutteet työnjohtajien hyväksyttämässä	0	0	-
Rakennepiirustusten puute	0	0	-
LVI-suunnitelmien puute	0	0	-
Rakennuksen turva-varustelun puute	9	1	1.
Rakennetekniset puutteet/virheet	0	0	-
Virheet/puutteet rakennusten paloturvallisuudessa	4	4	2.
Osoitenumeroilpien puuttuminen	4	0	3.
Huonejärjestystä tai aukotuksia muutettu	1	0	6.
Tarkastusasiakirjojen puute	2	0	4.
Rakennuksen sijaintia muutettu	1	1	5.

Yleisin katselmuksilla esiin tullut puute liittyi rakennusten turvavarusteisiin. Lumiesteet puuttuivat käyttöönottokatselmuksella 10 kohteesta. Muita yksittäisiä puutteita rakennusten turvavarusteluista ei havaittu, sillä varapoistumistien kiintopainikkeiden ja tulisijojen kipinäpeltien puuttuminen luokiteltiin paloturvallisuuspuutteeksi.

Paloturvallisuuteen liittyvät puutteet olivatkin yleinen ongelma. Tähän ryhmään luokiteltiin puutteeksi myös, mikäli kohteessa ei ollut pidetty rakennuksen käyttötarkoitus huomioiden tarpeellista palotarkastusta ennen rakennusvalvontaviranomaisen suorittamaa käyttöönottokatselmusta. Näitä tapauksia otoksessa oli 2.

Toinen tarkasteltava otos tehtiin vuoden 2011 aikana luvitetuista kerrosalaltaan yli 500 m² kohteista. Tällä pyrittiin selvittämään, eroavatko katselmuksilla havaitut puutteet ja virheet hankkeen kokoluokan mukaan. Näyte on sama kuin edellä taulukossa 3.9 esitetty tarkasteluryhmä.

Tämän kokoluokan aloitettuja kohteita löytyi 11 kappaletta. Kaikissa kohteissa luvan hakijana oli yritys tai julkisyhteisö. Mukana oli kaksi liikerakennusta, kaksi asuinkerrosta-loa, yksi hoitolaitoksen muutostyö ja yhdessä oli kyse maatalouskäyttöön tarkoitettusta rakennuksesta. Loput olivat erilaisia teollisuuden tai kaupan toimitila- tai varastorakennuksia.

Käyttöönotto- tai loppukatselmus oli merkitty pidetyksi 8 kohteessa. Katselmuksia ja aloituskokouksia oli näissä rakennusluvissa määrätty pidettäväksi 37 kpl, kun sijaintikatselmuksia ei huomioida. KuntaNet –järjestelmään oli merkitty suoritetuksi 16 katselmusta.

Asiat, joihin oli jouduttu näissä yli 500 kerrosalaneliömetrin (kem²) kohteissa pidetyissä katselmuksissa puuttumaan ja kirjaamaan, on esitetty tyypeittäin taulukossa 3.11.

Taulukko 3.11 Katselmuksilla yli 500 kem² kohteissa ilmenneet puutteet

puute / virhe / ohjaus	rakennuttajana yritys tai yhteisö	esiintymisen yleisyys 1-6
Puutteet työnjohtajien hyväksyttämässä	0	
Rakennepiirustusten puute	0	
LVI-suunnitelmien puute	1	
Rakennuksen turvavarustelun puute	0	
Rakennetekniset puutteet/virheet	0	
Virheet/puutteet rakennusten paloturvallisuudessa	5	1.
Osoitenumeroilpien puuttuminen	1	
Huonejärjestystä tai aukotuksia muutettu	0	
Tarkastusasiakirjojen puute	2 kohdetta x 3 asiakirjaa	2.
Rakennuksen sijaintia muutettu	1	

Havaitut paloturvallisuuteen liittyvät puutteet olivat:

- Palotarkastus oli pitämättä
- Turvavalaistus puuttui
- Pelastussuunnitelma oli tekemättä
- Savupiipun nuohousluukku puuttui
- Kattilahuoneen palamisilma-aukko puuttui

Vaikka katselmuksilla havaittujen ja kirjattujen puutteiden ja virheiden kirjo on kapea, on syytä muistaa, että katselmuksilla annetuista neuvoista ja ohjeista ei jää kirjallista mainintaa, ellei katselmuksen suorittaja niitä itse pöytäkirjaan merkitse. Vastaavien työnjohtajien haastatteluissa ja asiakkaiden antamassa palautteessa tuli kuitenkin ilmi, että katselmuksilla saadaan, ainakin toisinaan, rakentamiseen liittyvää yksityiskohtaistakin neuvontaa, ja että tätä myös arvostetaan.

3.2.8. Dokumenttitutkimus viivästyneistä lupakäsittelyistä

Tutkimuksessa käytiin läpi rakennusvalvontaan kertyneet sellaiset lupahakemukset liitteineen, jotka oli siirretty käsittelystä syrjään jonkin oleellisen puutteen takia. Tällaisia hakemuksia oli tarkastushetkellä 28.12.2016 yhteensä 54 kpl ja ne olivat tulleet rakennusvalvontaan 7.6.2013 - 16.12.2016 välisenä aikana.

Hakemuksista selvitettiin ne puutteet, joiden takia lupahakemuksen käsittelyä oli jouduttu siirtämään. Hakijalle, hänen asiamiehelleen tai joissain tapauksissa pääsuunnittelijalle oli ilmoitettu puutteista ja hakemuksen siirtämisestä odottamaan täydennyksiä.

Yleensä puutteita oli useampia samassa hakemuksessa tai sen liitteissä ja kaikki syyt tilastoitiin. Lisäksi selvitettiin, kuinka kauan oli kussakin tapauksessa kulunut aikaa hakemuksen jättämisestä tarkasteluajankohtaan.

Joissain tapauksissa tutkijalle heräsi vankka epäily koko hankkeen peruuntumisesta ja siitä, että hakemus vain oli unohdettu peruuttaa. Tällöin hakemuksen jättäjälle tai hänen asiamiehelleen soitettiin tai lähetettiin sähköpostia, jolla varmistettiin, että hankkeen toteuttaminen kuitenkin edelleen on suunnitelmissa ja lupahakemus voimassa. Suurin osa hankkeista oli tällaisia. Vain kaksi asiakasta ilmoitti varmuudella luopuneensa hankkeesta kokonaan.

Lupahakemukset olivat seisonneet odottamassa täydennyksiä keskimäärin 530 vuorokautta. Kuitenkin lupakäsittelyn vaatima täydennys hakemuksiin oli monessa tapauksessa varsin vähäinen. Jotkin asiakkaat kavahtavat energiaselvityksen hankkimista, joko peri-

aatteesta tai kustannusten pelossa, mutta kerrosalalaskelman tai rakennushankkeen tilastointilomakkeen toimittamisen ei pitäisi olla kynnyskysymys yhdellekään rakennushankkeeseen ryhtyvälle.

Oliko rakennusvalvonta siis epäonnistunut asiakaskontaktissa? Käytettävissä olevien resurssien puitteissa ei tutkimuksen aikana ollut mahdollista selvittää, oliko hankkeita lupabyrokratiaan tuskastuneina mahdollisesti jo toteutettu, vaikka lupapäätöstä ei ollut tehty. Hyvän kokonaiskuvan ja kehitysideoiden saamiseksi tätä asiaa olisikin jatkossa syytä selvittää tarkemmin.

Käsittelyn keskeyttämisen aiheuttaneet puutteet asiakirjoissa on esitetty taulukossa 3.12. Yli puolet näistä hakemuksista oli sellaisia, joiden pääpiirustuksissa oli merkittäviä puutteita joko suunnitelmien kattavuudessa, esitystavassa, teknisissä tai arkkitehtonisissa ratkaisuissa. Yleisin puute oli asemapiirustuksessa esitettyjen tietojen huomattava vajavuus ja paloturvallisuuteen liittyvien merkintöjen puuttuminen kokonaan pääpiirustuksista.

Taulukko 3.12 Merkittävät puutteet lupahakemuksissa

Käsittelyn keskeytyksen syy	yht. kpl
Puutteita suunnitelmissa	31
Hallinto-oikeusselvitys, valtakirja tai kaupparekisteriote puuttuu	19
Naapurin kuulemiset puutteelliset	12
Pääsuunnittelijaa ei ole nimetty	6
RH1 -tilastolomake puuttuu	3
Hakemus tai hakijan allekirjoitus puuttuu	3
Jätevesiselvitys puuttuu	3
Edellyttää poikkeusluvan tai suunnittelutarveratkaisun hakemista, ei haettu	3
Odottaa poikkeuslupapäätöstä	3
Perustamistapalausunto puuttuu	2
Energiaselvitys puuttuu	2
Kerrosalalaskelma puuttuu	1
Odottaa selvitystä vähäisen poikkeuksen perusteista	1
Tonttijärjestelyt epäselvät	1
Rasitteen selvitys puuttuu	1

Kuusi hankkeista oli sellaisia, joissa käsittelyn jatkamisen tärkeimpänä esteenä on suunnittelutarveratkaisun tai poikkeamislupapäätöksen saaminen hankkeelle ennen rakennusluvan myöntämistä. Kaikki muut syyt olisivat olleet poistettavissa asiakkaan kanssa käydyn huolellisen ennakoneuvottelun ja ohjauksen avulla. Valitettavasti useimmiten asiakkaan ensikontakti rakennusvalvontaan tapahtuu viranhaltijoiden kokemuksen mukaan silloin, kun hän jättää lupahakemuksen.

Hyvin toteutetulla neuvonnalla asiakas olisi myös saanut tiedon tarvittavasta suunnittelutarveratkaisusta tai poikkeamisluvasta ennen rakennuslupahakemuksen jättämistä, jolloin lupahakemukset olisivat tulleet sisään oikeassa järjestyksessä. Suunnitelmien puutteet olisi saatu poistettua tehokkaimmin käymällä keskustelua suunnittelijan kanssa suoraan.

3.2.9. Aivorihi rakennusvalvonnan tehtävistä

Kuten Ojasalo & al [20] esittää, asiantuntijatyön kehittämisessä käytetään usein yhteisöllisiä menetelmiä, koska uudet ratkaisut vaativat osallistujilta tiivistä yhteistyötä ja keskinäistä ymmärrystä. Lisäksi samassa lähteessä todetaan, että työelämässä piilee paljon kokemukseen perustuvaa hiljaista tietoa ja työyhteisöjen sosiaalisessa vuorovaikutuksessa kehittyntä tilannesidonnaista tietoa ja osaamista.

Tässäkin tapauksessa haluttiin käyttää mahdollisimman paljon hyväksi organisaation sisällä olevaa tietoa ja ajatuksia toiminnan kehittämismahdollisuuksista. Organisaatiossa toimivien jäsenten yhteenlaskettu työkokemus rakennusvalvontatoiminnasta on mittava ja se oli saatava hyötykäyttöön.

Aivorihiä varten varattiin yksi kokonainen työpäivä ja normaalista työympäristöstä poikkeava viihtyisä tila. Päivä rauhoitettiin tavanomaisilta työasioilta ja pyrittiin saamaan osallistujille hyvät olosuhteet toimintaprosessien rauhalliseen tutkimiseen, avoimeen osallistumiseen, näkökantojen esittämiseen ja työn kehitysideoiden tuottamiseen.

Päivän ohjelma laadittiin väljäksi, jotta se ei olisi liiaksi rajoittanut käsiteltäviä asioita ja jotta esiin nousseisiin kysymyksiin voitiin käyttää niiden vaatima aika. Päivän ohjelma laadittiin teematasolla ja se toimitettiin osallistujille etukäteen.

Aivoriihityöhön osallistuneet rakennusvalvonnan työntekijät olivat motivoituneita tähän kehitystyöhön. Ryhmässä vallitsi avoin ja erilaisia näkökantoja kunnioittava ilmapiiri, joten prosesseihin liittyviä ongelmia ja kehitysajatuksia saatiin alkukankeuden jälkeen hyvin esiin. Menetelmä vei tosin paljon enemmän aikaa kuin mihin alun perin varauduttiin. Varsin pian osoittautui, että prosesseja on niin paljon ja ne ovat niin vaiheikkaita, että yksi päivä niiden läpikäymiseen ei mitenkään riitä ja työtä jatkettiin pienemmissä jaksoissa päivittäisen työskentelyn lomassa.

Ensimmäiseksi tehtäväkseen tiimin jäsenet ottivat kysymyksen rakennusvalvonnan perimmäisestä tarkoituksesta. Kukin aivoriihen osallistuja mietti ensin yksin ja sitten ryhmänä sitä, mitkä ovat toiminnan oleellisia tavoitteita. Mihin rakennusvalvonnan toiminnalla pyritään?

Kaikki osallistujat pitivät toisaalta kaupunkikuvan vaalimista ja toisaalta turvalliseen ja järjestyneeseen rakentamiseen ohjaamista rakennusvalvonnan tärkeimpänä tehtävänä. Myös rakennushistoriallisten arvojen säilyttäminen nähtiin tärkeäksi.

Rakennusvalvonnan toimintaprosessit oli kuvattu jo aiemmin. Näitä prosessikaavioita käytettiin nyt pohjana keskustelulle, jossa pyrittiin löytämään palveluprosessin pullonkaulat. Prosessianalyysiä tehtiin Blueprint-menetelmää mukaillen. Prosessikartat IMS-järjestelmään oli laadittu rajaten ne alun perin pelkästään organisaation sisäisiin prosesseihin. Aivoriihessä kuljetettiin kuitenkin koko ajan mukana asiakkaan rakennushankkeen prosessia.

Rakennusvalvonnan toiminnan pääprosessit on esitetty liitteessä 14. Pääprosessit jakautuvat osaprosesseihin, joiden yksityiskohtaisemmat toimintakaaviot (Liite 15) ja niihin aivoriihessä täydennetyt huomiot ja ongelmakohdat on esitetty liitteessä 16.

Kehittämistyön menetelmäoppaan [20] mukaan on tarpeen tarkastella palvelukokonaisuutta sekä palvelun tarjoajan että asiakkaan näkökulmasta. Vertailemalla toiminnan etenemistä myös asiakkaiden prosesseihin, pyrittiin löytämään ne kriittiset kohdat, joita parantamalla selvimmin voitaisiin parantaa asiakaskokemusta. Näiden kohtien löytämisessä käytettiin lisäksi apuna aiemmin asiakkailta ja suunnittelijoilta kerättyä palautetta sekä rakennusvalvontatiimin keräämiä havaintoja asiakaskontakteista.

Mielipiteiden kirvoittamiseksi ja jotta asioita olisi pystytty tarkastelemaan objektiivisesti eri näkökulmista, käytettiin yhtenä työmenetelmänä lähdekirjallisuudessa [20] kuvattua työtapaa, jonka nimi on Kuusi ajatteluhattua. Menetelmää sovellettiin niin, että osallistujille arvotut eri värit edustivat luvan hakijan, suunnittelijan, työnjohtajien ja lupaviranomaisen osapuolia. Osallistujien piti pyrkiä ajattelemaan asiaa erityisesti saamansa roolin näkökulmasta.

Aiheisiin pureutumisessa käytettiin hyväksi myös toista luovan ongelmanratkaisun menetelmää. Periaatteena 8x8 –menetelmässä on, että ongelma tai tutkittava asia kirjoitetaan paperille, asetetaan paperin ympärille 8 paperia ja kirjoitetaan niille jokin asiasta mieleen tuleva näkökulma. Tämän jälkeen tuotetaan kustakin näkökulmasta 8 uutta näkökulmaa tai ideaa.

Rakennusvalvonnan prosessiin liittyvät osaprosessit on esitetty liitteessä 15. Osaprosessin, joka on nimeltään ”*Asiakkaan ohjaus ja neuvonta ennen luvan hakua*”, analyysissä tuli erityisesti esiin se, että monet luvan hakuun ja lupaharkintaan liittyvät termit ovat osalle asiakkaista vaikeasti avautuvia.

Ammattirakentajat tunnistavat termit suunnittelutarveratkaisu, pääsuunnittelija, rakennusala, mutta kertarakentajaa ne toisinaan suorastaan hämmentävät. Jopa asemapiirustus sekoitetaan terminä toisinaan asemakaavan otteeseen.

Tiimin kokemuksen mukaan myös naapurinkuulemisten tarve ja laajuus aiheuttavat hämmennystä ja jopa närää samoin kuin pienten toimenpiteiden luvantarve yleensä. Tämä sama asia tuli esiin myös asiakaspalvelutilanteiden havainnoissa kuten eräässä kirjatussa havainnossa: ”*Mitä mää siihen mittään luppa tartten, jos mää reiän pihhaani porraan? Teen mää niitä heinäpellollenikin.*” Kyseessä oli maalämpökaivon tässä kunnassa tarvitsema toimenpidelupa.

Toinen selkeästi esiin tullut ongelma oli se, että rakennushankkeeseen ryhtyvät eivät kaikissa tapauksissa tahdo löytää helposti suunnittelijaa kohteelleen. Usein asiakkaat pyytävät rakennusvalvonnan henkilöitä antamaan suosituksia suunnittelijoista. Tähän ei kuitenkaan ole menty, jotta ketään ei suosittaisi ja noudatettaisiin viranomaiselta vaadittua tasapuolisuutta.

Se, että asiakkaat löytäisivät mahdollisimman pätevän suunnittelijan kohteeseensa, koettiin kuitenkin erittäin tärkeäksi asiaksi. Aivoriiehen tuloksena syntyikin ajatus siitä, että joku kolmas taho pitäisi yllä luetteloa alueella toimivista suunnittelijoista ja luettelo olisi internetistä nähtävillä. Suunnittelijat ja suunnittelutoimistot voisivat halutessaan antaa tietonsa tälle listalle, johon rakennusvalvonta voisi tarvittaessa viitata. Luettelon pitäisi lisäksi löytyä yksinkertaisilla hakusanoilla, esim. rakennussuunnittelu, Sastamala, Punkalaidun.

Varsinainen lupakäsittelyprosessi jakaantuu kahteen erityyppiseen osaprosessiin. Edelleen runsas kolmasosa hakemuksista tulee perinteinä paperihakuna, vaikka käytössä on ollut sähköinen lupahaku. Koska menettelyt eroavat hiukan toisistaan, on lupakäsittely kuvattu molemmissa tapauksessa erikseen.

Aivoriiehessä paneuduttiin ensin perinteisen paperihaun lupakäsittelyprosessiin. Suunnitelmien laatu koettiin tärkeäksi sekä lopputuloksen että myös rakennusvalvonnan oman työn kannalta. Puutteellisten suunnitelmien perusteella tehtävä lupaharkinta on hankalampaa ja hitaampaa ja aiheuttaa lisäselvitysten tarvetta. Erityisesti pienten hankkeiden asemapiirustusten laatu on ollut toisinaan heikko. Myös turvalaitteita, kuten lumiesteitä

ja kattosiltoja ei kaikissa piirustuksissa ole esitetty. Tämän arveltiin olevan osasyynä siihen, että käyttöönottokatselmuksella joudutaan usein huomauttamaan niiden puuttumisesta.

Aivoriihessä syntyi keskustelua myös asiakkaiden odotuksista lupakäsittelyn keston suhteen. Lupahakemusta jättäessään asiakkaat kysyvät usein, koska lupapäätös on mahdollista saada. Lupakäsittelyn monivaiheisuuden takia on varsinkin ruuhka-aikoina mahdollista sanoa kovinkaan tarkasti, kuinka kauan lupakäsittely tulee kestämään. Tämä varmasti heikentää asiakkaan kokemusta palvelun laadusta. Ryhmässä mietittiin, millä tavalla tätä epävarmuuden tunnetta voitaisiin vähentää. Esiin nousi mm. ajatus siitä, että joidenkin muiden julkisten palveluiden tarjoajien tapaan voisimme ilmoittaa hakemusjonon käsittelyvaiheesta tyyliin ”nyt käsittelemme xx.xx. sisään tulleita hakemuksia”.

Tätä käytäntöä hankaloittaa kuitenkin se, että hakemukset ovat sisään tullessaan eritasoisia. Toisissa on kaikki tarvittavat liitteet, toisista puuttuu oleellista tietoa, jotta niitä voitaisiin alkaa käsitellä. Tällöin pitäisi ainakin selkeästi määritellä, koska hakemus on kirjattavissa sisään ja ilmoittaa käsittelyvaiheesta ”nyt käsittelemme xx.xx. sisään kirjattuja hakemuksia”.

Valtaosa esiin nostetuista osaprosessin ongelmakohdista koski pienehköjä rakennushankkeita. Tämä selittyy sillä, että kyseessä on usein kertarakentaja, jolle rakennuslupakäytännöt eivät ole ennestään tuttuja. Koska jotkin käytetyt termit ovat outoja, ei saatu ohjeistukseen aina mene ongelmitta perille. Asian käsittelyssä tuli toistuvasti esiin tiedottamisen tarve.

”Rakennustyönaikainen valvonta” –niminen osaprosessi seuraa toimintoketjussa lupapäätöksen tekoa ja sen tiedottamista. Käytännössä rakennustyönaikainen valvonta hoidetaan aloituskokouksissa ja katselmuksissa. Aloituskokouksen tilaaminen on rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuulla ja vastaavan työnjohtajan on tilattava katselmukset rakennustyön edistymisen mukaan.

Katselmusten suorittamiseen käytetään toiminta-alueella rakennusvalvonnan teknisistä henkilöresursseista matkustusaika mukaan lukien noin 24 %. Se on merkittävä osa-alue toimintojen kehittämistarpeissa ja siksi kyseiseen osaprosessiin paneuduttiin huolella prosessikaaviota ja 8x8 –menetelmää apuna käyttäen. Niiden avulla saatiinkin tähän varsin perinteisellä tavalla hoidettuun rakennusvalvonnan tehtäväalueeseen joitakin tuoreita näkökulmia.

Aivoriihessä pohdittiin, miten katselmukset voitaisiin kohdistaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Pohdittiin vaihtoehtoja, joiden mukaan katselmusten määrä riippuisi kohteen vaativuudesta. Vaativissa kohteissa on kuitenkin yleensä hyvin pätevät suunnit-

telijat ja työnjohto. Lisäksi rakennuttaja asettaa usein oman ammattitaitoisen rakennustyön valvojansa hankkeeseen. Tällöin rakennusvalvonnan katselmusten tuoma lisäarvo on vähäinen. Tähän perustuu myös nykyinen käytäntö, että kiireaikana jätetään suorittamatta rakennekatselmuksia kohteissa, joiden tiedetään lepäävän pätevän työnjohdon hartioilla. Näissä tapauksissa pidettiin kuitenkin tärkeänä, että peruste kirjataan selkeästi näkyviin kohteen katselmustietoihin.

Toisen näkökulman mukaan katselmusresursseja pitäisi kohdentaa niihin hankkeisiin, joissa rakennushankkeeseen ryhtyvän käytössä olevien ammattilaisten kokemus ja osaaminen on vähäisempää. Tämä on myös lakiin kirjattu periaate. Tämä tarkoittaisi kuitenkin yleisesti myös sitä, että resurssit kohdennettaisiin pienimpiin hankkeisiin.

Ovatko jotkin rakennushankkeet merkitykseltään sellaisia, että niihin on syytä panostaa myös rakennusvalvonnan katselmusresursseja jaettaessa? Tällaisia voisivat olla asuinrakennukset, julkisen tahon ylläpidettäväksi tulevat rakennukset, laajarunkoiset hallit ja yleisötilat. Tämä voisi olla vaikuttavuuden ja odotettavissa olevan yleisen hyödyn kannalta perusteltua.

Vielä mietittiin, minkä tyyppisiin asioihin katselmuksella pitäisi keskittyä. Ovatko tärkeimpiä paloturvallisuuteen, rakenteisiin, käyttöturvallisuuteen vai esimerkiksi rakennusfysiikkaan liittyvät näkökohdat. Olisiko katselmoijan syytä olla lähettiläs, joka ”hoksauttaa” rakentajia Oulun rakennusvalvonnan tapaan vaikka Kuivaketju10- tyyppisiin asioihin tai panostamaan työturvallisuuteen?

Työnjohtajien hyväksyntään liittyen aivoriihessä tuli esiin konkreettisenä parannusehdotuksena, että hankkeen vaativuusluokka kirjattaisiin näkyviin jo lupapäätökseen. Tämä helpottaisi asiakasta valitsemaan pätevän työnjohtajan tai ainakin korostaisi valinnan tärkeyttä. Tämä tietenkin edellyttäen, että asiakas on perillä pätevyysvaatimuksista. Tämä voitaisiin taas varmistaa riittävällä tiedottamisella ja ohjauksella. Paremman tiedottamisen tärkeys tuli muutenkin toistuvasti esiin eri osaprosessien kehittämisajatuksia mietittäessä.

Yksittäisenä ongelmana työnjohtajien hyväksyntäprosessissa näyttäytyi se, että KuntaNet-ohjelmassa oleva aiemmin hyväksytyjen työnjohtajien listaus on sekava ja osin tiedot ovat jo vanhentuneita. Luettelon päivittäminen on mahdollista, mutta ensin on varmistettava, vaikuttaako tietojen käsittely jollain tavoin aiempiin lupapäätöksiin. Niissä olevien yhteyshenkilötietojen on säilyttävä ennallaan.

Parempaan tiedottamiseen liittyy sekin esiin noussut ajatus, että vastaavaksi työnjohtajaksi allekirjoittamansa hakemuksen tai ilmoituksen perusteella hyväksytty työnjohtaja ei aina välttämättä saa varmaa tietoa hyväksynnästään. Käytössä on tyyli ”Vaikeneminen

on myöntymisen merkki”. Viimeistään aloituskokousta järjestettäessä asia toki varmistuu, mutta kaikkiin kohteisiin ei aloituskokousta määrätä.

Asia voitaisiin varmistaa lähettämällä hyväksynnästä tieto työnjohtajalle kaikissa tapauksissa. Samalla voitaisiin ehkä tiedottaa myös työnjohtajien vastuista vielä erikseen, vaikka työnjohtaja jo hakemuslomakkeella sitoutuu näihin vastuisiin.

Parannusehdotuksena tuli esiin myös sähköisen Lupapiste.fi –palvelun käytön laajentaminen niin, että vastaava työnjohtaja voisi kuitata tekemänsä tarkastukset suoraan sähköiseen järjestelmään. Näin voitaisiin toimia varsinkin silloin, kun lupapäätöksessä määrätty rakennekatselmus aikapulan vuoksi korvataankin puhelinkeskustelulla ja kokeneen vastaavan työnjohtajan tekemällä tarkastuksella. Samoin pitäisi voida siirtää KuntaNet-ohjelmassa laadittu katselmuspöytäkirja suoraan Lupapiste.fi –palveluun hankkeeseen osallistuvien luettavaksi.

Osaprosessi ”*Jatkuva valvonta*” näyttäytyi prosessikuvauksessa kaikkine lain vaatimine hallintopakkokiemuroineen teknisesti selkeänä. Tämä osaprosessi koettiin kuitenkin rakennusvalvonnan tehtävistä turhauttavimpana. Jatkuva valvonta kattavasti toteutettuna söisi paljon enemmän resursseja, kuin mitä siihen on mahdollisuus varata. Lisäksi ne kohteet, joihin on kaupunkikuvallisen tai turvallisuusongelman takia puututtava, ovat yleensä hankalia hoidettavia, eikä työ ole läheskään aina tuloksellista tai palkitsevaa. Kohteissa on usein kyse myös ympäristöterveydenhuollon tai joskus jopa sosiaalitoimen hallinnon-alaan liittyvistä ongelmista. Aivoriivessä tuotiin esiin erilaisia vaihtoehtoja jatkuvan valvonnan järjestämiseksi muulla tavoin kuin rakennusvalvonnan järjestämänä. Ne kaikki edellyttäisivät lakimuutoksia toteutuakseen.

3.2.10. Benchmarking

Benchmarking-menetelmässä pyritään löytämään sopiva vertailukohde, jonka toimintoihin ja käytänteisiin vertaamalla voidaan löytää omasta toiminnasta kehityskohteita. Vertailukohteeksi valitaan usein organisaatio, joka edustaa tai ainakin uskotaan edustavan alan parhaita käytäntöjä. Ojasalon et al [20] mukaan menetelmä on hyvin käyttökelpoinen organisaation laadun, tuottavuuden, toimintaprosessien ja työtapojen kehittämisessä.

Tässä työssä vertailua suoritettiin muiden asukasluvultaan vastaavan kokoisten ja elinkeinorakenteeltaan saman tyyppisten kuntien rakennusvalvontoihin. Resurssivertailussa käytettiin hyväksi Pirkanmaan kuntien rakennusvalvontojen henkilöstömääristä tehtyä selvitystä (Liite 1).

Vertailua tehtiin niiden kuntien rakennusvalvontojen välillä, jotka olivat kooltaan 20-30 tuhannen asukkaan kuntia. Tarkoituksena oli etsiä joukosta suhteellisesti arvioituna vähemmällä resursseilla tehtävistään suoriutuva yksikkö ja perehtyä heidän tapaansa toimia.

Pirkanmaan kunnista ei sellaista keväällä 2016 tehdyn resurssiselvityksen mukaan ollut löydettävissä.

Tämän jälkeen päätettiin vertailla tilannetta muihin suunnilleen saman kokoisiin kuntiin koko Suomessa. Tilastokeskuksen väestötilastosta [16] valittiin 4 noin 28 000 asukkaan kuntaa vertailuun. Näiden kaupunkien kotisivuilta etsittiin rakennusvalvonnan yhteystiedoista teknisen henkilöstön määrä. Luvut on esitetty taulukossa 3.13.

Taulukko 3.13 Rakennusvalvonnan tekniset henkilöresurssit vertailukunnissa

	Asukkaita v. 2015	Rakennusval- vonnan tekniset	Vertailuluku hlöt / 5000 asu- kasta
Hollola	23915	3	0,63
Imatra	27835	3	0,54
Raahe	25165	3-4	0,60
Raasepori	28405	4	0,70
Raisio	24290	3	0,62
Riihimäki	29269	3	0,51
Vihti	28919	4	0,69
Sastamala + Punkalaidun	28269	3	0,53

Vertailussa pienimmän teknisen henkilöstön asukasmäärään suhteutetun vertailuluvun saanut Riihimäen rakennusvalvonta otettiin tarkempaan selvitykseen tavoitteena löytää hyviä käytäntöjä niukkojen resurssien kohdentamiseksi.

Riihimäen johtavan rakennustarkastajan kanssa käytiin kaksi puhelinkeskustelua, joissa selvitettiin ja vertailtiin tarkastelualueen ja Riihimäen rakennusvalvontojen toiminnan mahdollisia eroavaisuuksia sekä resurssien käyttöä. Lisäksi keskusteltiin toiminnan mahdollisista ongelmakohdista ja koulutustarpeista. Myös erityisosaamista ja sen puutteita käsiteltiin sekä suhtautumista alueellisiin rakennusvalvontoihin siirtymiseen.

Selvimpänä erona tarkastelualueen ja Riihimäen rakennusvalvonnan välillä tuli esiin se, että Riihimäen rakennusvalvonta ei ole hoitanut ARA-avustuksiin liittyviä asioita eikä kiinteistöjen osoitenumerointoja ja osoitteisiin liittyviä epäselvyyksiä. Näihin on osoitettu resurssit kaupungin muista organisaatioista. Näin rakennusvalvonta voi keskittyä varsinaiselle osaamisalueelleen.

Tätä taustaa vasten ja arvioiden Sastamalan ja Punkalaitumen tarkastelualueella kuluvan yhden teknisen henkilön työajasta kaavion 3 mukaan näihin erityisiin tehtäviin 6 % työajasta, asettuvat Riihimäen rakennusvalvonnan ja tarkastelualueen käytettävissä olevat tekniset resurssit samalle tasolle, jos suhdeluku lasketaan toiminta-alueen väestömäärään suhteutettuna.

Vuonna 2015 myönnettyjen rakentamisen lupien määrä on esitetty taulukossa 3.14. tarkastelualueen, Riihimäen sekä Sata-Pirkan RaVaksi nimetyn ylikunnallisen esimerkkialueen (Huittinen, Hämeenkyrö, Sastamala, Punkalaidun) osalta. Muissa luvissa on mukana rakennusvalvonnan myöntämät toimenpide-, purku- ja maisematyöluvut.

Taulukko 3.14 Myönnetty rakentamisen luvat vuonna 2015

	Rakennusluvut	Muut luvat	Yhteensä
Sastamala & Punkalaidun	232	253	485
Riihimäki	104	81	185
”S-P Rava” -esimerkkialue	441	354	795

Tarkastelualueen ja Riihimäen rakennusvalvonnan lupamäärätilastot eivät ole täysin vertailukelpoisia. Riihimäellä samalle rakennuspaikalle samaan aikaan useammalle rakennukselle haetut rakennusluvut myönnetään yhdellä lupanumerolla. Hyvin usein samalla hakemuksella on sekä asuinrakennus- että talousrakennus. Sastamalassa ja Punkalaitumella perinteisellä paperihaulla haetut luvat myönnetään jokaiselle rakennukselle omalla lupanumerolla. Sähköisesti haettujen lupien päätöksissä voi olla useampi rakennus samalla luvalla, mutta vuonna 2015 lupahakemuksista vasta 31 % tuli sähköisesti.

Sastamalan ja Punkalaitumen toiminta-alueella sekä Sata-Pirkan Ravan esimerkkialueella lupahakemusten määrä lupakäsittelijää kohti on ollut yli kaksinkertainen Riihimäen rakennusvalvontaan verrattuna. Täsmällisiä, täysin vertailukelpoisia lupatilastoja ei kuitenkaan ollut saatavissa kuntien käytössä olevien ohjelmien ja kirjaustapojen eroista johtuen. Luvitettujen rakennusten määrä ja niiden yhteenlaskettu kerrosala on kuitenkin ollut suuruusluokaltaan samanlainen.

Erityissuunnitelmia ei tarkasteta kummallakaan tarkastelualueella, vain niiden riittävä laajuus. Katselmuskäytännöissäkään ei ole isoja eroja. Rakennekatselmus edellytetään Riihimäellä vain, kun rakennushanke sisältää kantaviin rakenteisiin, märkätiloihin tai energia-asioihin liittyvää rakentamista. Kun rakennekatselmus on rakennusluvassa edellytetty, niin se myös suoritetaan kohteessa.

Riihimäellä puututaan katselmuksilla tarkastelualuetta vähemmän rakennusten yksittäisiin turvavarusteisiin ja painotetaan vastaavan työnjohtajan tarkastusvastuuta ja tarkastusasiakirjamerkintöjen kattavuutta.

Riihimäen rakennusvalvonnan edustajan mukaan tulevaisuudessa katselmustoimintaa siirretään mahdollisesti enenevässä määrin yksityiselle puolelle. Tulevat muutokset riippuvat tosin siitä, miten ylimmät päättäjät näkevät rakennusvalvonnan roolin tulevaisuudessa. Hankalimmaksi rakennusvalvonnan lakisääteisen toiminnan osa-alueeksi Riihimäelläkin koettiin rakennetun ympäristön jatkuva valvonta.

Keskustelua ylikunnallisista rakennusvalvonnoista ei Riihimäellä juurikaan ole enää hallituksen vaihtumisen jälkeen käyty. Mitään suurempaa tarvetta erityisosaamisen saamiseksi organisaation käyttöön ei koeta, sillä sekä hallinnollista että rakenneteknistä ja paloasioiden osaamista löytyy riittävästi. Arkkitehtuuriin liittyvää osaamista haetaan oman kunnan kaavoitukselta tarvittaessa.

Tämän tarkastelun perusteella ei ollut löydettävissä mitään selkeää parannusta tarkastelun toimintatapoihin.

3.3. TULOSTEN LUOTETTAVUUS

Koska tämän opinnäytteen kirjoittajalla on pitkä kokemus rakentamisen toimialalta ja koska hän on työskennellyt rakennusvalvonnassa muutaman vuoden ajan, on työtä väkisin ohjannut tietynlainen esiymmärrys aiheesta.

Esiymmärrys aiheesta tuo parhaimmillaan syvyyttä tehtäviin tulkintoihin, kunhan koko ajan pitää mielessään tutkimuksen objektiivisuuden vaatimuksen. Omien tulkintojensa puolueettomuutta on arvioitava jatkuvasti. Kuten 1700-luvulla syntynyt preussilainen filosofi Immanuel Kant on todennut 'havainto ilman käsitystä on sokea, ja käsitys ilman havaintoa on tyhjä'. Tämä viisaus johtoajatuksena tässä tutkimuksessa on pyritty ennakkoluulottomaan havainnointiin ja syviin tulkintoihin.

Tutkimuksessa on käytetty hyväksi lähdekirjallisuudessa [23; 32] kuvattua Dentzinin kehittämää triangulaation periaatetta. Samaa ilmiötä eli rakennusvalvonnan toimintaa ja sen kehittämistarpeita on tarkasteltu useasta eri näkökulmasta monella eri menetelmällä. Aineistotriangulaation keino on esitetty havainnollisesti Kanasen oppaan [21] kuviossa 99. Tehdyille tulkinnoille on haettu tukea erilaisista lähteistä.

Laadullisen aineiston analysoinnin tueksi on kerätty myös tilastollista dataa. Asiakaspalvelutilanteita on havainnoinut useampi rakennusvalvonnan päivittäiseen työhön osallistunut henkilö, jotta tutkijan mahdollisen ennakoasenteen vaikutus on saatu minimoitua.

Myös aiempia tutkimuksia on käytetty vahvistamaan omia tulkintoja kriteerivaliditeetin periaatteiden [21] mukaisesti. Tämän kriteerivaliditeetin käyttöä rajoitti vähäinen aihealueen tutkimusten määrä, mutta se koettiin kuitenkin tärkeäksi. Tämän vuoksi vertailussa huomioitiin myös suhteellisen vanhat tutkimukset, koska aihealueeseen liittyy paljon ihmisten toimintaan ja kokemuksiin liittyvää ajasta riippumatonta asiaa. Vaikka lainsäädäntö ja toimintaympäristö muuttuvatkin ajan saatossa, ihmisen toiminnan peruspiirteet säilyvät.

Kvalitatiivinen tutkimus ei pyri yleistettävyyteen. Tulokset saattavat olla siirrettävissä myös muiden vastaavien rakennusvalvontayksiköiden toimintojen tarkasteluun. Kananen [21] on todennut, että tutkija voi myötävaikuttaa kvalitatiivisen tutkimuksen tulosten siirrettävyyteen kuvaamalla tarkasti tutkittavan ilmiön lähtökohtatilanteen ja oletukset. Tällöin on helpommin pääteltävissä, soveltuvatko tutkimustulokset laajempaan käyttöön. Tässä työssä on pyritty huomioimaan tämä asia kuvaamalla toimintaympäristö mahdollisimman tarkasti.

Vaikka asiakaspalautetta hankkeiden toteutusvaiheessa saatiin hyvin vähän, on tämä palaute kuitenkin luotettavaa ja arvokasta. Niiden asiakkaiden mielipiteillä, joilla on tuoreessa muistissa lupa- ja toteutusvaiheeseen liittyneet kokemukset rakennusvalvonnan toiminnasta, on erityistä merkitystä.

Haastateltavat henkilöt on valittu tähän tutkimukseen edustamaan mahdollisimman laajasti erilaisia näkökulmia. Samalla on pyritty huolehtimaan siitä, että haastatelluilla on riittävä kokemus aihepiiristä ja halua ja kykyä ilmaista mielipiteensä rehellisesti. Haastateltuja henkilöitä rakennusvalvonnan oman henkilöstön lisäksi oli tutkimuksessa yhteensä 19 ja keskimäärin haastatteluun käytettiin aikaa yli yksi tunti pisimmän suunnittelijan haastattelun kestäessä yhden tunnin ja 43 minuuttia. Keskusteluja kollegoiden ja vertailualueen rakennustarkastajien kanssa on käyty useampaan otteeseen tutkimuksen edistytessä. Katselmuskäytäntöjä selvitettyä on lisäksi käyty useampia lyhyitä puhelin- ja keskusteluja vastaavien työnjohtajien kanssa. Ne eivät ole mukana haastateltujen luettelossa tai lukumäärässä.

Joissain tapauksissa negatiivisten mielipiteiden ilmaisua näytti hieman rajoittavan se, että haastattelija toimii viranomaistyössä. Asetelma laimensi kriittisyyttä ja vastaukset olivat todennäköisesti positiivisempia kuin ne olisivat olleet täysin ulkopuolisen suorittamassa tutkimuksessa. Suunnittelijat ja vastaavat työnjohtajat eivät välttämättä halunneet esittää kovin suoraa palautetta, vaikka tyytymättömyyttä rakennusvalvonnan joihinkin toimintamalleihin olisi ollutkin. Kaikkia käytännön työssä esiin tulleita ongelmiaakaan ei välttämättä kerrottu, sillä oma toiminta haluttiin ymmärrettävästi esittää laadukkaana.

Tämä pyrittiin kuitenkin huomioimaan haastatteluissa korostamalla mahdollisuutta rehellisillä ja avoimilla vastauksilla vaikuttaa rakennusvalvonnan toiminnan kehittämiseen jatkossa. Haastateltavia rohkaistiin painottamalla tutkimuksen luottamuksellisuutta ja tuomalla avoimesti, mutta samalla lähdettä suojaten, esiin haastattelijan aiemmin kuulemia negatiivisia huomioita. Tämä rohkaisi joitain haastateltavia tuomaan esiin oman näkökantansa asiasta.

Myös kollegoiden haastatteluissa oli havaittavissa lievää varauksellisuutta. Tämän arveltiin johtuvan siitä, että rakennusvalvonta-alueiden järjestämisestä suuremmiksi yksiköiksi on esitetty viime vuosina erilaisia malleja, mikä todennäköisesti on aiheuttanut virkakunnassa huolta tulevaisuudesta. Tässä tilanteessa vastaukset eivät välttämättä olleet täysin objektiivisia.

Dokumenttitarkastelussa käytetyn KuntaNet –ohjelman tilastot antoivat hiukan poikkeavia lukuja eri vaiheissa olevista hankkeista riippuen käytetyistä lajittelutekijöistä. Osittain syynä voi olla se, että järjestelmän tilastot –toimintoa on käytetty rakennusvalvonnassa hyvin vähän, eikä rutiinia sen käyttämiseen ole syntynyt. Poikkeamat olivat kuitenkin suurimmillaankin alle 2 % eikä niillä ollut oleellista merkitystä johtopäätösten teossa. Enemmän tutkimuksen tulosten käyttökelpoisuuteen vaikutti se, että aiempi käytäntö KuntaNet –merkintöjen osalta on ollut kirjavaa. Tämä koskee erityisesti katselmuksista saatua tietoa. Tämän takia suositellaankin jatkossa tehtäväksi täydentävää tutkimusta katselmuskäytännöistä.

4. ANALYSOINTI JA JOHTOPÄÄTÖKSET

4.1. Rakennusvalvonnan perustehtävä

Rakennusvalvonnan perustehtävä on sekä voimassa olevien lakien perusteella että tämän tutkimuksen yhtenevien tulosten valossa se, että varmistetaan miellyttävän kaupunki- ja kyläkuvan muodostuminen ja säilyminen sekä määräysten mukainen rakentaminen. Mitä lähemmäksi mennään käytännön rakennushankkeiden toteuttajien odotuksia, sitä selvemmin korostuu rakennusvalvonnan rooli turvallisen ja terveellisen rakentamisen varmistajana sekä rooli neuvonantajana varsinkin hankkeen alkuvaiheissa.

Rakennusvalvonnan perustehtävät jakautuvat siis kahteen erilaiseen rooliin. Toinen nähdään kiinteässä yhteydessä kuntien kaavoitustoimeen ja maankäytön suunnitteluun. Toinen on vahvasti sidoksissa rakentamismääräyksiin, tekniikkaan ja käytännön rakentamiseen. Odotukset rakennusvalvonnan toiminnasta ovat tämän tutkimuksen tulosten perusteella tarvittavien resurssien ja toimintaympäristön kannalta selkeästi kaksijakoiset.

Sekä Ympäristöministeriön toteuttamissa selvityksissä että tässä työssä tehdyissä poliittisten päättäjien ja virkamiesten haastatteluissa on tullut esiin, että rakennusvalvonnan kiinteä yhteys kunnalliseen kaavoitustoimintaan halutaan ehdottomasti säilyttää. Vastakaisiakin mielipiteitä on esitetty, mutta ne ovat jääneet selkeästi vähemmistöön. Myös lupakäsittelyn pitäminen lähellä kuntalaista ja palvelun säilyminen paikallistasolla on nähty tärkeäksi asiakaspalvelun ja viranhaltijoiden paikallistuntemuksen hyödyntämisen takia.

Rakennusvalvonta on julkista toimintaa, jonka kustannukset katetaan tällä hetkellä vain osaksi lupamaksuilla. Kustannusten kattaminen täysimääräisesti luvista saatavilla tuotoilla on ollut uusimuotoisen rakennusvalvontatoimen selvityksen kulmakiviä.

Tarkastelualueella tämä vaatisi lupamaksujen kaksin- tai kolminkertaistamisen, mitä on vaikea perustella, jos palvelutaso säilyy nykyisellään. Kun tavoitteena on kustannusten karsiminen, mutta samaan aikaan myös asiakkaan palvelukokemuksen parantaminen, jää ainoaksi vaihtoehdoksi toimintojen uudelleen järjestely ja olemassa olevien resurssien kohdentaminen tehokkaasti.

4.2. Resurssit

Selvitys tarkasteltavan yhteistyöalueen rakennusvalvonnan toiminnasta, Pirkanmaalla toteutettu alueellinen resurssiselvitys sekä perehtyminen kooltaan ja elinkeinorakenteeltaan vastaavien rakennusvalvontayksiköiden toimintaan osoittivat, että Sastamalan ja Punkalaitumen rakennusvalvonnan henkilöresurssit ovat keskimääräistä pienemmät.

Näillä resursseilla pitää pystyä hoitamaan rakennusvalvontaviranomaisen lakisääteiset tehtävät ja lisäksi muita hallintosäännöissä määrättyjä tehtäviä. Toimintaprosessien tutkimisen ja kuvauksen aikana todettiin, että niiden virtaviivaistamisesta saatava hyöty ei yksinään riitä, vaan tarvitaan myös muita keinoja resurssien riittävyyden varmistamiseksi.

Tärkeä asia resurssien kohdentamisessa ja voimavarojen jakamisessa on rakennusvalvonnan teknisen ja toimistohenkilöstön välinen työnjako. Kuntaliiton kunnan asiakaspalveluoppaassa [33] esitetty huomio, että palveluneuvoja on julkisen hallinnon ja asiakaspalvelun asiantuntija ja tarvitsee jatkuvaa koulutusta selvittääkseen tehtävästään, on varteenotettava.

Oppaan kirjoittajat esittävät asian niin, että jos palveluneuvoja ei ole tehtävänsä ja tilanteen tasalla, on sillä vaikutusta koko organisaatioon. Suuri osa asiakasvirrasta voi tällöin päätyä organisaation substanssiasiantuntijoille, vaikka osa palvelusta olisi hoidettavissa asiakaspalvelussa [33]. Tämän tutkimuksen kohteena olevassa organisaatiossa asia on jo huomioitu. Palvelusihteerien ammattitaitoa käytetään laajasti hyväksi lupavalmistelussa, mutta prosessien virtaviivaistamisen yhteydessä asiaa on syytä edelleen kehittää.

Tehtyjen haastattelujen ja asiakaskyselyjen sekä dokumenttitutkimuksen avulla on selvitetty, että hankkeen alkuvaiheessa rakennusvalvonnasta saadulla ohjauksella ja neuvonnalla on iso merkitys lupakäsittelyn sujuvuudelle ja asiakastyytyvyydelle. Henttosen [26] ja Ajdarin [27] diplomitoissa on päästy samaan johtopäätökseen ennakkoneuvonnan tärkeydestä koskien pientalorakentajia. Mitä aikaisemmassa vaiheessa rakennusvalvonta pystyy antamaan neuvoa ja opastusta hankkeeseen ryhtyvälle, sitä sujuvammin hankkeet todennäköisesti etenevät ja asiakkaan kokema huoli ja epätietoisuus vähenee.

Samaan viittaa pitkään täydennyksiä odottaneiden lupahakemusten suuri määrä Sastamalan rakennusvalvonnassa. Mikäli asiakas jo lähtötilanteessa on epävarma siitä, mitä ja millaisia suunnitelmia ja selvityksiä lupahakemuksen liitteeksi tarvitaan, lisäselvityspyynnöt saavat ehkä jotkin asiakkaat joko luopumaan hankkeesta byrokratiaan tuskastuneena kokonaan tai jopa mahdollisesti rakentamaan luvatta. Ainakin rakennusluvan saaminen viivästyy merkittävästi.

Tämän tutkimuksen tekijän omassa virkatyössä on tullut esiin se, että asiakkaiden mielestä rakennusvalvonnan tärkein tehtävä on saada lupapäätös aikaiseksi mahdollisimman

nopeasti. Lupaprosessiin ei osata varata riittävästi aikaa eikä asiakkaille ole käsitystä siitä, miten moninaisia asioita lupaharkinnan yhteydessä on varmistettava ja tarkastettava lainmukaisen päätöksen aikaansaamiseksi. Ennen luvan hakua ja luvanhaun yhteydessä annettu neuvonta parantaisi tilannetta myös tältä osin.

Ohjausta ja neuvontaa annetaan sekä rakennushankkeeseen ryhtyville että suunnittelijoille jo nyt, mutta tarve sen lisäämiselle on selkeä. Lisäresursseja tähän ei ole saatavissa, joten rakennusvalvonnan kaikkia toimintoja, niiden tehokkuutta ja kohdentamista on tarkasteltava kokonaisuutena.

Tässä tutkimuksessa haastatellut pienten ja keskikokoisten hankkeiden suunnittelijat ja työnjohtajat näkivät rakennusvalvonnan tärkeänä roolina paitsi rakennushankkeeseen ryhtyvälle alkuvaiheessa annetun neuvonnan ja ohjauksen, myös sen varmistamisen, että lopputulos täyttää rakentamismääräysten vaatimukset. Heikko signaali tästä saatiin myös rakennushankkeisiin ryhtyneiden antamasta vähäisestä palautteesta, mutta lienee selvää, että hyvä lopputulos on erityisesti juuri heidän tavoitteenaan.

Rakennustyönaikainen valvonta on tärkeä osa rakennusvalvonnan toimintaa. Tämän tutkimuksen mukaan aloituskokouksissa ja katselmuksilla saatua ohjausta arvostetaan, mutta toisaalta merkittävä osa kohteista on sellaisia, että lupapäätöksessä määrättyjä katselmuksia ei ole kuitenkaan merkitty pidetyksi. Joissain kohteissa syynä ovat olleet rakennusvalvonnan oma resurssipulasta johtuva toiminta tai epätarkat kirjaamismenettelyt.

Osassa syynä on se, että työmaajohto ei tilaa katselmuksia lainkaan tai ei ainakaan ajallaan. Näissä tapauksissa on epätodennäköistä, että työmaan johto tai rakennushankkeeseen ryhtyvä odottaisivat saavansa katselmuksista lisäarvoa hankkeen toteutukseen. Merkittävä määrä hankkeista on tämän takia sellaisia, että rakennusvalvonnalla ei ole edes tiedossa rakennustyön todellista vaihetta. Lakisääteisen rakennustyönaikaisen valvonnan toteuttaminen on näissä tapauksissa hankalaa.

Kokeneet vastaavat työnjohtajat, jotka monissa tutkituissa hankkeissa toimivat myös suunnittelijana, luottavat omaan ammattitaitoonsa. Mitä annettavaa katselmuksen tekijällä, joka ei ole rakennetekniikan erityinen asiantuntija, voisi kokeneiden asiantuntijoiden johdossa olevilla työmailla olla, mikäli suunnittelu on toteutettu kattavasti ja hyvin?

Sen sijaan kertarakentajat hyötyvät katselmuksilla saatavasta ohjauksesta, varsinkin mikäli heidän käytössään olevat suunnittelijat ja työnjohto ovat kokemattomia tai eivät panosta tehtävään riittävästi. Samaan on päätyntä myös Kortessalmi tutkimuksessaan. Osa kertarakentajien asiantuntijoista odotti saavansa katselmuksilta tukea omaan toimintaansa ja jopa siihen, että rakentajat toteuttavat vaaditut toimenpiteet. Hänen mukaansa asian-

tuntija saattoi näin käyttää viranhaltijaa hyödyksi oman tehtävänsä onnistumisen varmistamisessa. [28]. Osa tässä työssä haastatelluista vastaavista työnjohtajista kertoi samantaisista kokemuksista.

Pidetyillä katselmuksilla löydetty puutteet tai virheet ovat pääosin liittyneet palo- tai käytöturvallisuuteen. Osa näistä puutteista olisi ollut estettävissä jo huolellisella suunnitelmien tarkastuksella ja lupavaiheessa annettavalla ohjauksella. Tämä olisi edellyttänyt, että lupakäsittelijöillä olisi ollut käytössään riittävästi tietoa katselmuksilla yleisesti esiin tulevista ongelmakohdista. Minkäänlaista tutkimusta aiheesta ei ole ennen tehty, joten niihin ei ole osattu kiinnittää erityistä huomiota.

Yleisiä neuvoja ja ohjausta katselmuksilla annetaan tapauskohtaisesti, mutta onko ajankohta oikea? Voitaisiinko ohjauksen tarpeeseen vaikuttaa edellyttämällä laadukkaampia ja kattavampia suunnitelmia ja siirtää neuvontaa enemmän lupavaihetta edeltävään aikaan? Tämän tutkimuksen tulosten valossa näin on.

Tutkimuksessa ei pystytty osoittamaan, että katselemukset kohdistuisivat aina tarkoituksenmukaisesti kohteen laatu ja toteuttajien osaaminen huomioiden, kuten MRL edellyttää. Toteutetuilla pohja- ja rakennekatselmuksilla ei ole annettu kirjattuja huomautuksia puutteista tai virheistä. Neuvoja ja ohjeita annetaan, mutta olisivatko nekin joissain tapauksissa korvattavissa täsmällisemmillä suunnitelmilla ja ennako-ohjauksella lupavaiheessa. Tämä tutkimus osoitti, että katselmuksiin käytettäviä resursseja ja niiden tehokasta kohdentamista on syytä tutkia lisää ja korjata toimintamallia tarpeen mukaan.

4.3. Alueellisen yhteistyön mahdollisuudet

Alueellinen tarkastelu osoitti, että toiminnot eri kuntien rakennusvalvonnoissa ovat riittävän samankaltaisia, jotta yhteistyön edellytykset ovat olemassa. Alueella tapahtuva rakentaminen on samanlaisesta elinkeinorakenteesta johtuen saman tyyppistä. Maatalousrakentamisesta ja maaseutukaupungin tavanomaisista rakennushankkeista on kertynyt kokemusta kaikissa yksiköissä. Esimerkkialueen rakennusvalvontojen henkilöstö on myös tottunut toimimaan maaseutumaisessa ympäristössä, jossa katselmusmatkat ovat pitkiä.

Mitään periaatteellista estettä yhteistyölle yli kunta- ja maakuntarajojen ei virkakunnan keskuudessa ollut havaittavissa. Tarkasteluyksikkönä olleen ”Sata-Pirkan RaVan” teknisen henkilöstön ammatillinen jakauma ja henkilökohtaiset kiinnostuksen kohteet ja osaamisalueet havaittiin riittävän laajoiksi, jotta synergiaetuja olisi yhteistyöstä saatavissa.

Useamman viranhaltijan käyttö mahdollistaa ammatillisen erikoistumisen. Tämän voi olettaa parantavan poikkeavien kohteiden lupahakemusten käsittelyä ja katselmusten tuloksellisuutta. Useamman rakennusvalvonnan yksikkö voi myös tasata työkantaa ja alueen sisällä käytössä olevia resursseja loiventaen lupakäsittelyn ruuhkahuippuja. Toimintojen järjestämisessä on siis mahdollista huomioida ylikunnallisen yhteistyön mahdollisuudet, mihin myös Ympäristöministeriö kannustaa.

Teknisenä haasteena on rakennusvalvonnan tietojärjestelmien yhteensovittaminen, mutta menossa oleva julkisten palvelujen digitalisaatio ja sähköisen luvanhaun kehittyminen helpottanee tilannetta tulevaisuudessa, kun kunnissa käytössä olevia järjestelmiä on joka tapauksessa kehitettävä paremmin valtakunnallisten järjestelmien kanssa yhteensopiviksi.

Yhteistoiminta-alueiden muodostaminen ei kuitenkaan tule tässä työssä tehtyjen haastattelujen perusteella olemaan helppoa. Yhteistyön suuntaaminen ja kumppanien valinta tulee olemaan poliittisesti kiinnostavaa. Yhteistyöalueiden muodostaminen pelkästään rakennusvalvonnan kannalta optimaalisista alueista ei vaikuta realistiselta. Toisaalta maakuntahallintoon siirtyminen vuoden 2019 alusta vähentää kuntien päätettävissä olevia toimintoja ja rakennusvalvonnan painoarvo voi kasvaa ja kiinnostus toiminnan kehittämiseen lisääntyä.

4.4. Asiakaskokemus

Havaintopäiväkirjan mukaan asiakkaiden epätietoisuus lupaprosessin kulusta ja jopa hämmennys ovat olleet aivan selkeästi nähtävissä ja kuultavissa. Rakennusluvan hakeminen on monelle kertarakentajalle ainutkertainen kokemus. Tietoa lupaprosessista ja siihen liittyvistä, osin vaikeaselkoisista termeistä, pitää olla helposti saatavilla. Havaintojen mukaan asiakkaat kaipaavat myös palvelutilanteiden ja -tilojen konkreettista selkeyttämistä ja apua asiantuntijoiden palkkaamisessa projektiinsa.

Täydennyksiä odottavissa lupahakemuksissa yleisin puute oli suunnitelmien virheellisyys, merkittävä puutteellisuus tai riittämätön kattavuus. Tästä päätellen ja haastatteluihin perustuen voi ajatella, että osa rakennusluvan hakijoista ei miellä suunnitelmien teon tärkeyttä eikä niiden laatuun läheskään aina panosteta. Pienrakentajat pelkäävät suunnittelukustannuksia ja toisaalta eivät myöskään tiedä tarpeeksi suunnittelu- ja työnjohtopalveluiden vaihtoehtoista. Tämä asia on tullut toistuvasti esiin myös sekä tutkijan omassa että kollegoiden virkatyössä.

Asiakastilanteiden havainnointi ja epäselvien hakemusten tarkastelu osoittivat, että rakennusvalvonnan asiakkaat ovat hankkeensa alkuvaiheissa usein tietämättömiä siitä, miten pitäisi toimia ja miten lupaprosessi etenee. Neuvontaa ja ohjausta kaivataan ja sen

merkitys korostuu silloin, kun asiakas ei ole ottanut ammattilaista avukseen riittävän aikaisessa vaiheessa.

Kortesalmi toteaa opinnäytetyössään, jossa tutkittiin Rovaniemen rakennusvalvonnan toimintaa kertarakentajan asiantuntijan kokemana [28], että *”Ohjaamisen pitäisi suuntautua kertarakentajan tietoisuuden kasvattamiseen siitä, että hän tarvitsee asiantuntijoita avuksensa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, mielellään jo tontin valinnan aikoihin”*. Tähän on tämän tutkimuksen ja omassa virkatyössä saatujen havaintojen perusteella helppo yhtyä. Laadukkailla suunnitelmilla vaikutetaan erittäin tehokkaasti myös lupakäsittelyn vaatimaan aikaan.

Kuten kirjattujen lupahakemusten tilastosta käy ilmi, lupahakemukset myös ruuhkautuvat kevät-kesän sesonkiaikana. Kaikesta huolimatta asiakkailta on oikeus odottaa mahdollisimman ripeää palvelua sen jälkeen, kun ovat itse toimittaneet riittävät selvitykset ja suunnitelmat. Kun resurssit kohdennetaan oikein ja hyödynnetään alueellisesta yhteistyöstä saatavat edut, voidaan tilannetta korjata tältäkin osin.

Lupakäsittelyn nopeuttamiseksi on kaksi vaihtoehtoa: rakennusvalvonnan resurssien lisääminen tai toimintaprosessin virtaviivaistaminen. Ensiksi mainittuun ei tosin ole realistisia mahdollisuuksia tilanteessa, jossa julkisen puolen kustannusten karsiminen on valtakunnan tasoinen ykköshanke. Alueellinen yhteistyö toisi ruuhkien purkamiseen enemmän pelivaraa. Vaikka alkukesä on kaikissa rakennusvalvonnoissa kiireistä aikaa, voitaisiin useamman viranhaltijan kesken kuitenkin paremmin tasata näitä ruuhkahuippuja ja toisaalta sijaisuuksien järjestäminen olisi helpompaa.

Tämän tutkimuksen yhteydessä tehty toimintaprosessien systemaattinen kuvaus ja toimintoketjujen analysointi on hyvä apuväline rakennusvalvonnan prosessien virtaviivaistamistyössä. Asiakaspalvelun ja lupakäsittelyn loputkin ”pullonkaulat” ovat löydettävissä ja poistettavissa, kun halutaan lyhentää lupahakemusten käsittelyaikoja.

Tiimin yhteinen aivorihi todettiin hyväksi ja toimivaksi menetelmäksi tässä työssä, vaikka käytettävissä olleen ajan puitteissa ehdittiinkin paneutua syvällisemmin vain oleellisimpiin prosesseihin. Yhdessä tehden on mahdollista löytää sujuvat tavat toimia ja kehitystyössä mukana olleiden on niihin helpompi sitoutua kuin ulkoapäin tuotuihin ratkaisumalleihin.

5. TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

5.1. Yleistä

Tässä työssä on etsitty ratkaisuehdotuksia toimintojen kehittämiseksi rakennusvalvonnan toimialueella. Tehtävät nivoutuvat kuitenkin kunnan muihin teknisen toimen tehtäviin, varsinkin maankäytön suunnitteluun, kaavoitukseen, mittaus-toimeen ja paikkatietoon. Resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta toimintoja olisikin tarkasteltava jatkossa laajemmin. Olisi etsittävä uusia toimintamalleja kunnan sisällä, mutta ennakkoluulottomasti myös alueellisesti. Uudet toimintamallit olisi myös otettava määrätietoisesti käyttöön ja hankkeet vietävä maaliin asti.

5.2. Alueellisen yhteistyön mahdollisuuksien hyödyntäminen

Tämän tutkimuksen perusteella ehdotetaan, että alueellisen yhteistyön mahdollisuudet selvitetään. Yhteistoiminta-alueen kokoonpano ja muodostuminen on poliittisten päättäjien asia, mutta alueen rakennusvalvonnoissa pitäisi olla riittävän laaja-alaista teknistä asiantuntemusta yhteensä vähintään 6 viranhaltijan verran sekä tarvittava toimistohenkilöstö. Henkilöstön koulutustaso, erityisosaamisalueet sekä ryhmäkohtaiset koulutustarpeet kartoitetaan hankkeen alkuvaiheessa.

Toiminta-alueen rakennusjärjestykset pyritään laatimaan mahdollisimman yhteneväisiksi, jotta lupahakemusten käsittely ei muodostuisi liian työlääksi eivätkä virheet lisääntyisi. Alueen rakennusvalvonnan henkilöstö perehtyy yhteistyökuntien olosuhteisiin ja rakennusvalvontakäytäntöihin, jotka pyritään hiomaan yhteneväisiksi jo ennen yhteistyön aloittamista. Välttämätön edellytys on, että hankkeeseen liittyvissä kunnissa on käytössä sama sähköinen luvanhakujärjestelmä ja sama lupapäätösten käsittelyjärjestelmä.

Ehdotuksen mukaan asiakaspalvelu ja lupakäsittely hoidetaan edelleen pääosin nykyisissä rakennusvalvonnoissa, joilla on toimiva yhteys kunnan kaavoitustoimeen. Yhteistyötä rakennusvalvontojen ja kaavoituksen välillä parannetaan edelleen. Rakennusvalvonnan on paneuduttava jo valmisteilla oleviin kaavoihin aikaisempaa enemmän, jotta lupakäsittelijät ovat perillä kaavojen tavoitteista ja kaavamääräyksistä kunnolla siinä vaiheessa, kun ensimmäiset kontaktit alueen rakentajiin syntyvät. Tällöin rakennushankkeeseen ryhtyvän ohjaus ja neuvonta hankkeen alkuvaiheessa on tuloksellisinta.

Niiden hakemusten käsittelyn ja päätösten valmistelun, jotka tulevat tai ovat siirrettävissä sähköiseen järjestelmään, suorittaa se yhteistoiminta-alueen rakennusvalvontayksikkö,

jolla on resursseja irrotettavana tai jolla on käytettävissään erityisasiantuntemusta hanketyypistä. Varsinaiset lupapäätökset tehdään virkavastuulla kunnissa.

Jos tarvetta varsinaisen lupakäsittelyn siirtämiseksi ei ole, voidaan tarvittaessa erikoiskohteissa kuitenkin pyytää lausunto sähköisessä järjestelmässä siltä viranhaltijalta, joka on yhteistyöalueella kyseisen hanketyypin paras asiantuntija. Työ on vastavuoroista, joten kuntien rakennusvalvontaresurssien pitää olla tasapainossa ja rakennusvalvonnan on voitava keskittyä lakisääteisiin tehtäviinsä. Myös yhteistyön pelisäännöt on sovittava selkeiksi, erityisesti kustannusten jaon osalta.

5.3. Resurssien tuloksellinen käyttö ja painopisteet

Resursseja esitetään kohdennettavaksi vaativuusluokaltaan vähäisissä ja tavanomaisissa hankkeissa erityisesti rakennushankkeeseen ryhtyvälle ja hänen suunnittelijoilleen annettavaan ennakoneuvontaan. Koska kyseessä on useimmiten ns. kertarakentajan kohde, on kiinnitettävä huomiota siihen, että osapuolilla olisi alusta alkaen selvä käsitys lupaprosessin etenemisestä sekä toteutukseen liittyvistä vastuista.

Rakennusvalvonnan ja myös laajemmin koko teknisen toimen toimistohenkilöstö on usein asiakkaan ensimmäinen kontakti lupaviranomaiseen ja siksi avainasemassa tämän ennakoneuvonnan antamisessa. Heidän edellytyksensä antaa mahdollisimman kattavaa neuvontaa ns. yhden luukun periaatteella varmistetaan tehtäväkuvien järjestelyin ja tarvittavalla perehdyttämisellä.

Asiakkaan tiedon saannin varmistamiseksi ehdotetaan, että rakennusvalvonnan kotisivuille kerätään selväkielistä aineistoa lupaprosessin kulusta ja hankkeen toteutukseen liittyvistä osapuolten vastuista. Asiakkaalle tärkeää tietoa voitaisiin myös välittää linkittämällä sivuille luotettavista lähteistä löytyvää rakennushankkeessa tarpeellista tietoa. Rakennusvalvonta on myös sopiva linkki lainlaatijan ja rakentajan välillä välittämään tietoa säädösmuutoksista. Tämä edellyttää viranhaltijoiden jatkuvaa kouluttautumista, mikä olisi laajemmissa rakennusvalvontayksiköissä helpommin toteutettavissa.

Asiakkaille suunnattua aineistoa laatiessa on tärkeää avata vaikeita termejä, kuten esimerkiksi suunnittelutarveratkaisu tai pääsuunnittelija. Lupakäsittelyprosessia voitaisiin avata asiakkaille julkaisemalla prosessikaavio kotisivuilla. Myös pääsuunnittelijan ja vastaavan työnjohtajan roolit ja vastuut pitäisi tehdä mahdollisimman selväksi asiakkaille. Aineiston oleellinen osa pitää olla saatavissa myös painettuna versiona, sillä eräät asiakkaat toimivat edelleen mieluummin käyttäen perinteistä paperihaun tapaa. Lisäksi on varmistettava, että sama aineisto löytyy myös sähköisen luvanhaun järjestelmästä ohjeistuksena.

Lupapäätöksen sisältämään informaatioon on kiinnitettävä huomiota. Päätökseen olisi syytä lisätä näkyviin hankkeen suunnittelun ja rakennustyön toteutuksen vaativuusluokka. Vastuusuhteita selventäisi, mikäli pääsuunnittelijan nimi ja viittaus lainsäädännön mukaisiin vastuisiin olisi selkeästi näkyvissä lupapäätöksessä. Esitetään selvittäväksi myös, voisiko käytäntöjä muuttaa niin, että rakennesuunnittelija ja vastaava työnjohtaja olisi kertarakentajan kohteissa oltava hyväksyttyinä ennen lupapäätöstä. Tällöin myös heidän tietonsa olisivat näkyvissä vastaavalla tavalla lupapäätöksessä.

Rakennushankkeeseen ryhtyvä tarvitsee avukseen asiantuntijoita. Sopivien asiantuntijoiden löytymistä pitäisi helpottaa ja heidän pätevyystään pitäisi pystyä varmistumaan aiempaa paremmin. Tämä korostuu vielä mahdolliseen rakennusvalvontojen alueelliseen yhteistyöhön siirryttäessä, kun paikallistuntemus väistämättä menettää jonkin verran merkitystään.

Yhtenä mahdollisuutena olisi selvittää, voidaanko tavanomaisiin tai ainakin sitä vaativampiin hankkeisiin edellyttää pääsuunnittelijan ja vastaavan työnjohtajan FISE-pätevyyksiä. Tämä helpottaisi pätevyyksien arviointia ja varmistaisi yhtenäiset käytännöt alueen eri yksiköissä.

Rakennusvalvonnan tietojärjestelmissä pitäisi yli 5 vuotta vanhat vastaavien työnjohtajien hyväksynnit siirtää historiatietoihin ja edellyttää hakijalta päivitettyä kokemuksen osoittamista ja tutkintotodistuksen esittämistä hyväksynnän yhteydessä.

Tämän tutkimuksen ehkä selvimmän tuloksen perusteella esitetään, että rakennustyönäikaisen valvonnan menettelyt ja kohdentaminen selvitetään perusteellisesti, jotta käytettävistä resursseista saataisiin suurin hyöty. Erityyppiset hankkeet ja niissä toimivat henkilöt tarvitsevat erilaista ohjausta ja aiemmasta, hieman kaavamaisesta katselmusten määräämisestä on luovuttava.

Hankkeiden aloituskokouksiin panostetaan. Niissä annetaan riittävää neuvontaa hankkeeseen ryhtyvälle, suunnittelijalle ja vastaavalle työnjohtajalle, jotta hankkeella on edellytykset edetä suunnitellusti ja lupamääräykset huomioiden. Erityisesti selvitetään, minkä tyyppistä ohjausta rakennushankkeeseen ryhtyvä ja vastaava työnjohtaja odottavat rakennusvalvonnalta toteutusvaiheen aikana ja mitoitetaan työmaakäynnit tämän todellisen tarpeen mukaan.

Selvitetään, voidaanko jatkossa hoitaa vaativien rakennuskohteiden rakennekatselmuksat alueellisin resurssein. Tällöin yhteistoiminta-alueella olisi rakenteisiin perehtynyt asiantuntija, joka suorittaisi rakennekatselmuksat kaikissa alueen vaativissa rakennushankkeissa sekä pistokoeluonteisesti myös vaativuusluokaltaan tavanomaisissa kohteissa. Pienissä hankkeissa rakennekatselmusta ei edellytettäisi. Sen sijaan edellytettäisiin huolelliset tarkastukset työmaalla ja kirjaukset rakennustyön tarkastusasiakirjaan. Vastaavien

työnjohtajien pätevyyskäytäntöjä on parannettu, mutta niitä on edelleen tarkennettava, jotta viranhaltijoiden välinen tiedonkulku varmistetaan. Erityisen tärkeää tämä on siirryttäessä mahdolliseen rakennusvalvontojen alueelliseen yhteistyöhön.

Rakennustyön aikaisia kirjauskäytäntöjä on parannettu, mutta niitä on edelleen tarkennettava, jotta viranhaltijoiden välinen tiedonkulku varmistetaan. Erityisen tärkeää tämä on siirryttäessä mahdolliseen rakennusvalvontojen alueelliseen yhteistyöhön.

Tällä hetkellä on paljon kohteita, joista rakennusvalvonta ei tiedä rakennustyön menossa olevaa vaihetta. Tilanteen parantamiseksi rakennusvalvonta voisi pitää sopivin väliajoin sekä suunnittelijoiden että vastaavien työnjohtajien kanssa palaverreja, joissa käytäisiin läpi heillä menossa olevat kohteet sekä niissä mahdolliset ongelmat tai selvitystä vaativat kysymykset. Ohjausta ja neuvontaa voitaisiin näin antaa kohdennetusti ja samalla rakennusvalvonta pysyisi paremmin perillä suunnittelijoiden ja työnjohtajien pätevyydestä eri tyyppisten kohteiden asiantuntijatehtäviin.

Katselmusten suorittaminen yhteistoiminta-alueella edellyttää riittäviä ja yksiselitteisiä kirjauksia yhteisessä käytössä olevaan tietojärjestelmään, jotta rakennustyön ajantasaiset tiedot ovat käytössä kaikilla hankkeen viranomaisvalvontaa tekevillä. Katselmuksilla esiin tulevista puutteista ja ongelmista kerätään tietoa systemaattisesti, jotta aiheista voidaan järjestää neuvontaa ja koulutusta alueella toimiville suunnittelijoille ja vastaaville työnjohtajille. Näitä asioita tuodaan esiin myös aloituskokouksissa.

Käyttöönottokatselmuksen havainnoista suurin osa on tämän tutkimuksen kukaan liittynyt palo- ja käyttöturvallisuuteen. Tämän vuoksi ehdotetaan selvitettäväksi ennakkolupattomasti pelastuslaitoksen palotarkastajien roolia käyttöönottokatselmuksissa. Kyseessä on kahden kokonaan eri hallinnonalan roolit, jotka käytännön työssä ovat kuitenkin kiinteässä yhteydessä ja niiden välinen yhteistyö on ollut sujuvaa.

Voidaanko paikan päällä tehtävät palotarkastukset palauttaa ja niillä mahdollisesti vähäisissä ja tavanomaisissa kohteissa jopa korvata rakennusvalvonnan tekemä käyttöönottokatselmus? Näissä kohteissa kaupunkikuvallinen loppukatselmus voitaisiin mahdollisesti hoitaa ilman erillistä käyntiä jatkuvan valvonnan yhteydessä.

5.4. Asiakaskokemuksen parantaminen

Konkreettisena asiakaskokemuksen kannalta tärkeänä muutoksena suositellaan rakennusvalvonnan ja laajemmin myös teknisen toimen tilojen järjestämistä asiakasystävällisemmiksi. Tulijan pitää löytää informaatiota siitä, kenen puoleen hän voi asiassaan kääntyä.

Tiloihin on järjestettävä riittävät opasteet ja asiakaspalvelun tiloille on varattava tarkoituksenmukainen paikka, jotta asiakas löytää helposti ja vaivattomasti perille. Ns. yhden luukun periaatteen mukaisesti asiakkaan pitäisi saada kaikki lupaprosessinsa aloittamiseksi tarvittavat kaavakkeet, kartta- ja kaavaotteet, ohjeet ja neuvot samasta pisteestä.

Lisäksi selvitetään yhdessä kuntien yritysysteistyöstä vastaavien kanssa, mikä olisi oikea tapa välittää asiakkaille alueella toimivien rakennushankkeissa käytettävien asiantuntijoiden yhteystietoja.

Hakemusruuhkan tasaamiseksi olisi pyrittävä ohjaamaan asiakkaita luvan hakemiseen riittävän ajoissa. Rakennusvalvonnan nettisivuilla voisi ilmoittaa kulloinkin ajankohtaisen hakemusten käsittelyajan ilmaistuna siitä hetkestä, kun hakemus on voitu kirjata käytössä olevaan käsittelyjärjestelmään. Myös hakemusten jakautumisen eri kuukausille voisi esittää sivuilla havainnollisen diagrammina.

Tämä havainnollistaisi asiakkaille, että hakemuksen jättöajalla on vaikutusta käsittelyn keston. Voisi kokeilla myös yhtä tai kahta iltavastaanottoa rakennusvalvonnassa talvella tai alkukeväästä. Näistä ns. ”lupaehtoista” pitäisi ilmoittaa paikallislehdessä ja nettisivuilla. Tämä todennäköisesti houkuttelisi joitain luvan hakijoita aikaistamaan luvanhakuprosessinsa aloittamista, mikä tasoittaisi kevään hakemusruuhkaa.

5.5. Lopuksi

Tämän tutkimuksen rakennustyön aikaista valvontaa koskevassa osuudessa saatiin ristiriitaisia tuloksia katselmusten suorittamisesta ja niiden merkityksestä asiakkaille. Toisaalta katselmuksilla saatavaa neuvontaa ja ohjausta pidettiin tärkeänä, mutta useassa tapauksessa katselmuksot kuitenkin jätetään kokonaan tilaamatta.

Myös rakennusvalvonta on priorisoinut toisinaan muita tehtäviään tilattujenkin katselmusten suorittamisen edelle. Katselmuksilla kirjatut havainnot ovat myös olleet kapealta palo- ja käyttöturvallisuuden osa-alueelta. Jotta toimintaa voitaisiin kehittää kokonaisvaltaisesti, tarvittaisiin lisää tutkimustietoa tästä oleellisesta rakennusvalvontojen tehtävästä, sen merkityksestä rakennushankkeeseen ryhtyvälle ja hänen asiantuntijoilleen. Millä kriteereillä rakennustyönaikaiseen valvontaan käytettäviä resursseja pitäisi jakaa, jotta niistä saataisiin suurin hyöty tavoiteltaessa teknisesti ja esteettisesti laadukasta lopputulosta.

Tällä hetkellä näyttää hyvin todennäköiseltä, että rakennusvalvontojen välistä alueellista yhteistyötä tullaan lisäämään muodossa tai toisessa. Yhteistyön järjestelyt vaativat onnistuakseen huolellisen lähtötilanteiden ja resurssien kartoituksen. Tärkeintä on kuitenkin viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien yhteinen vahva tahtotila yli kuntarajojen.

Pertti Launonen on todennut vuonna 1993 Iisalmen rakennusvalvonnan kehittämistä koskevan diplomityönsä johdannossa *”Julkisen hallinnon supistamis- ja tehostamisvaatimusten, lainsäädännön muutosten, hallinnon uudelleen organisoimien ja vähentämisen sekä julkisen talouden vaikeuksien vuoksi kaupunkirakentamisen suunnittelu- ja valvontajärjestelmät joudutaan muiden julkisten palveluiden ohella suunnittelemaan uudelleen.”* [17].

Kuulostaako tutulta? Tuon lauseen kirjoittamisesta on kuitenkin kulunut jo 23 vuotta. Toivottavaa olisi, että tällä vuosikymmenellä käynnistetty rakennusvalvontojen uudellinen organisointi tai yhteistyömalli olisi viety maaliin ennen kuin päästään 2040-luvulle. Tämän edessäsi olevan tutkimuksen tavoitteena on ollut, että se antaisi omalta pieneltä osaltaan eväitä Sastamalan ja Punkalaitumenseudulla tehtävälle kehitystyölle kuntien teknisen toimen alueella ja rakennusvalvontojen alueellisen yhteistyön kehittämiseksi lounaisella Pirkanmaalla, tarvittaessa maakuntarajat ylittäen.

LÄHTEET

- [1] Maankäyttö- ja rakennuslaki, 132, 1999. Available: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.
- [2] Maankäyttö- ja rakennusasetus, 895, 1999. Available: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>.
- [3] Suomen rakentamismääräyskokoelma, Ympäristöministeriö, web page. Available (accessed 11/01/2016): www.ym.fi/rakentamismaaraykset.
- [4] Punkalaitumen kunnan hallintosääntö, web page. Available (accessed 11/8/2016): http://punkalaidun.fi/punkalaidun_netli/liitetiedostot/ editori_materiaali/25146.pdf?name=Hallintosaanto.
- [5] Sastamalan kaupungin hallintosääntö, Sastamalan kaupunki, web page. Available (accessed 11/8/2016): http://www.sastamalan kaupunki.fi/sastamala/liitetiedostot/ editori_materiaali/10365.pdf.
- [6] Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, Ympäristöministeriö, web page. Available (accessed 1/17/2017): http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/SY_12014_Arviointi_maankaytto_ja_rakennu%2828185%29.
- [7] Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma, Valtioneuvoston kanslia, web page. Available (accessed 4/20/2016): <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043920/rakennepoliittinen-ohjelma.pdf/80a7dcb0-98f0-4853-974f-1d25f4be5f3a>.
- [8] Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi, Ympäristöministeriö ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, web page. Available (accessed 3/5/2016): <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/155607>.
- [9] Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia, web page. Available (accessed 1/06/2016): http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netli.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82.
- [10] Valtioneuvosto, Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019. Päivitys 2016. Valtioneuvoston kanslia, web page. Available (accessed 10/9/2016): <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rkihankkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi+2015%E2%80%932019%2C+p%C3%A4ivitys+2016/305dcb6c-c9f8-4acabb-bb-1018cd7a1fd8>.
- [11] L. Tarasti, Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2016. Valtiovarainministeriö, web page. Available (accessed

10/08/2016): <http://vm.fi/documents/10623/306884/Valtion+aluehallinnon+ja+maakuntahallinnon+uudistaminen+-raportti/c18886c3-256f-4733-b0cb-1fb0b1f76db3>.

[12] J. Parviainen, Rakennusvalvonnan alueellistaminen. Arvio hyödyistä ja haitoista. Kuntaliitto, web page. Available (accessed 11/8/2016): http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3087.

[13] M. Axelsson, Kuntayhteistyöllä paremmat rakennusvalvontapalvelut. Selvitys kuntayhteistyökokemuksista. Kuntaliitto, web page. Available (accessed 2016/11/12): http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=267.

[14] T. Hartikainen, U. Hurmeranta, T. Innala, M. Riipinen, Rakennusvalvonnan, ympäristöterveydenhuollon ja ympäistön suojelun organisointi ja itsehallintoalueet. Kuntaliitto, web page. Available (accessed 10/9/2016): http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2015/IHAayk/KLkantaRAVA_YTH_YS_IHAFinal.pdf.

[15] Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä. Neuvottelutulos 5.4.2016. Valtioneuvosto, web page. Available (accessed 10/8/2016): <http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0ea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80>.

[16] Kuntien avainluvut, Tilastokeskus, web page. Available (accessed 02/09/2017): <http://www.tilastokeskus.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2016&active1=790&active2=108>.

[17] P. Launonen, Iisalmen rakentamisen viranomaisohjauksen ja -valvonnan kehittäminen, diplomityö, 1993, 82 s.

[18] S. Honkola, Rakennusvalvonnan kehittäminen Järvisuudun ja kuusiokuntien alueella. AMK, 2015, Available: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2015060812795>.

[19] H. Uusitalo, Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. 5.th ed. WSOY, Juva, 1998, 121 s.

[20] K. Ojasalo, T. Moilanen, J. Ritalahti, Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. 3rd ed. Sanoma Pro Oy, 2014, 204 s.

[21] J. Kananen, Opinnäytetyön kirjoittajan opas, 1st ed. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä, 2015

[22] J. Eskola, J. Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen, 7.th ed. Vastapaino, Jyväskylä, 2005, 266 s.

[23] D. Silverman, Interpreting qualitative data, 4th ed. SAGE Publications, Padstow, 2011, 500 p.

[24] J. Kananen, Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä, 1st ed. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä, 2014, 169 s.

- [25] S. Hirsjärvi, H. Hurme, Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press, 2010, 213 s.
- [26] J. Henttonen, Rakennusvalvonnan tarjoamat palvelut pientalorakennuttajalle, Diplomityö, 2012, 39 s.
- [27] O. Ajdari, Rakennusvalvonta ja talopakettirakennuttajat, Diplomityö, 2003, 104 s.
- [28] J. Kortessalmi, Rakennusvalvonnan toiminta kertarakentajan asiantuntijan kokemana
Rovaniemen ammattikorkeakoulun julkaisusarja B nro 21, Ylempi AMK, 2012,
Available: <http://www.ramk.fi/fi/Palvelut-tyoelamalle/Julkaisutoiminta/Tekniikka-ja-liikenne/Rakennusvalvonnan-toiminta-kertarakentajan-asiantuntijan-kokemana>.
- [29] M. Hammersley, What is qualitative research? Bloomsbury Publishing Plc, Cornwall, 2013, 125 p.
- [30] P. Järvinen, A. Järvinen, Tutkimustyön metodeista, Opinpajan Kirja, Tampere, 2011, 211 s.
- [31] M. Grönfors, Laadullisen tutkimuksen kenttätutkimusmenetelmät, Sosiologia-filosofiapu Vilka, web page. Available (accessed 03/07/2016): http://vilka.fi/books/Laadullisen_tutkimuksen.pdf.
- [32] J. Metsämuuronen, Laadullisen tutkimuksen perusteet, 3.th ed. International Met-help Ky, Jyväskylä, 2008, 74 s.
- [33] T. Rantanen, Kunnan asiakaspalvelu. Kuntalaista palveleva kokonaisuus. Suomen kuntaliitto, Helsinki, 2013, 60 s.